Die Verfassungsgesetze

und

verfassungsändernden Gesetze

in Bayern seit 1818.

Inaugural-Dissertation

der

juristischen Facultät

der

Friedrich-Alexanders-Universität zu Erlangen

vorgelegt von

HERMANN SCHNEIDER

aus Edenkoben

Rechtspraktikant am kgl. Amtsgericht zu Edenkoben.

ACAD. LIBRARY

Approbiert am 9. December 1902.

EDENKOBEN.

Buchdruckerei von H. Mietens.

1903.

122

Die Verfassungsgesetze

und

verfassungsändernden Gesetze

in Bayern seit 1818.

Inaugural-Dissertation

der

juristischen Facultät

der

Friedrich-Alexanders-Universität zu Erlangen

vorgelegt von

HERMANN SCHNEIDER

aus Edenkoben

Rechtspraktikant am kgl. Amtsgericht zu Edenkoben.

AKAD. LIBRARY 1903

Approbiert am 9. December 1902.

EDENKOBEN.

Buchdruckerei von H. Mietens.

1903.

Meinen lieben Eltern

in Dankbarkeit

gewidmet.

Bemerkungen.

V. U. = Verfassungsurkunde des Königreichs Bayern.

Mit „Seydel" wird citiert: Max von Seydel, Bayrisches Staatsrecht, München 1884 (1. Aufl.).

Pözl = Joseph von Pözl, Lehrbuch des bayrischen Verfassungsrechtes, München 1877 — 5. Aufl.

v. Moy = Ernst von Moy, Lehrbuch des bayrischen Staatsrechts, Regensburg 1841.

Binding = Karl Binding, die Verfassungsurkunde des Königreichs Bayern, Leipzig 1896.

Brater = Karl Brater, die Verfassungsurkunde des Königreichs Bayern, 4. Aufl. (bearbeitet von Georg Pfeil) Nördlingen 1872.

Inhaltsverzeichnis.

Seite

A. Einleitung: Zweck und Notwendigkeit der Verfassungsänderung . . . . . 9—11

B. Hauptstück:

I. Allgemeiner Teil: Begriffsbestimmungen . . . 11—25

1. Das Verfassungsgesetz im materiellen Sinne . . 11—12
2. Das Verfassungsgesetz im formellen Sinne . . . 12—13
3. Verhältnis des mat. zum form. Verfassungsgesetze . 13—14
4. Das verfassungsändernde Gesetz . . . . . 14—16
5. Verhältnis des form. Verfassungsgesetzes zum verfassungsändernden Gesetze . . . . . 14—25

II. Spezieller Teil: die einzelnen Gesetze: . . . 26—55

1. den Staat betreffend: . . . . . 26—28
   Kgl. Deklaration vom 30. I. 1871 . . . . 27—28
2. den König betreffend: . . . . . 28—36
   a. Familienstatute v. 1816 u. 1819 . . . . 29—31
   b. Finanzgesetz v. 28. XII. 1831 . . . . 31—33
   c. Gesetz, die Festsetzung einer permanenten Civilliste betr., v. 1. VII. 1834 33
   d. Finanzgesetz v. 29. VII. 1876 . . . . 33—34
   e. Gesetz, die Erbauung eines der Civilliste einzuverleibenden Palastes betreffend, v. 11. IV. 1843 . 34—35
   f. Gesetz (§ 2 Z. 7 tit.* III d. V. U., d. Staatsgut betr.,) v. 9. III. 1828 . . . . . 35—36
3. die Kammern betreffend: . . . . . 36—43
   a. Kammer der Reichsräte:
      α. Gesetz (Bildung d. K. d. R. R.) v. 9. III. 1828 36—37
      β. Gesetz (Ernennung d. 1. Präs. d. K. d. R. R.) v. 28. V. 1852. 40
   b. Kammer der Abgeordneten:
      α. Ges., die Wahl der Landtagsabg. betr., v. 4. VI. 1848 37—38
      β. Ges., Abänderungen d. Wahlges. v. 4. VI. 1848 betr., v. 21. III. 1881 38
      γ. Geschäftsganggesetz v. 2. IX. 1831 . . . 38
      δ. Geschäftsganggesetz v. 25. VII. 1850 . . 38—41
      ε. Geschäftsganggesetz v. 19. I. 1872 . . . 41

* Z = Ziffer — tit. = titulus, Titel.

Seite

c. Für beide Kammern — Rechte der Kammern: . —
α. Ges., die ständische Initiative betr., v. 4. VI. 1848. 42
β. Ges., die Abkürzung der Finanzperioden betr., v. 10. VII. 1865 . . . . . 42—43
γ. d. Verfassungsverständnis 43
4. Die Staatsdiener betreffend: . . . . . 43—46
a. Ges., die Verantwortlichkeit der Minister betr., v. 4. VI. 1848 . . . . . 44—45
b. Ges. über den Staatsgerichtshof u. d. Verfahren bei Ministeranklage v. 30. III. 1850 . . . 45
c. Weitere Abänderungen des Staatsdieneredikts (1874, 1876, 1879) . . . . . 45—46
5. Die Untertanen betr. — Vorrechte gewisser Klassen — Freiheitsgesetzgebung: . . . . . 46—54
a. Vindikation der Gerichtsbarkeiten:
α. Gesetz v. 28. XII. 1831 46
β. Gesetz v. 1. VII. 1834 47
γ. Gesetz v. 4. VI. 1848. . . . . 47—48
b. Ablösungsgesetzgebung:
α. Ges. v. 4. VI. 1848 (Ablösung von Grundlasten) 47—48
β. Ges. v. 4. VI 1848 (Aufhebung d. Jagdr. auf fremd. Gr. u. Boden) 48
γ. Ges. v. 25. V. 1852 (Aufhebung d. Weider. auf fr. Gr. u. Boden) 48
δ. Weitere Gesetze über Ablösung v. Grundlasten (1872, 1898, 1899) . . . . . 48—49
ε. Ges. v. 4. VI. 1848, die Ablösung des Lehensverbandes betr., ... 49—50
c. Gesetze, die das Recht der Siegelmässigkeit betreffen:
α. Grundlagengesetz v. 4. VI. 1848 . . . 50
β. Ges. v. 28. V. 1852, die Siegelmässigkeit betr., . 50—51
γ. die Siegelmässigkeit aufhebende Gesetze (1861, 1869, 1898). 51
d. Gesetze, die die Presse betreffen:
α. Edikt über d. Freiheit der Presse u. d. Buchhandels v. 4. VI. 1848 . . . . . 51—52
β. Ergänzungsgesetz v. 17. III. 1850 . . . 52
γ. Reichspressgesetz v. 7. V. 1874 52
e. Gesetze verwaltungsrechtlicher Natur:
α. die Wassergesetze v. 28. V. 1852 . . . 53
β. Ergänzungsgesetz v. 15. IV. 1875 . . . 53
γ. das Enteignungsgesetz v. 17. XI. 1837 . . 53—54

Seite

6. Kirchliche Verhältnisse betreffend: . . 54—55
   a. Ges. v. 1. VII. 1834, die bürgerl. u. polit. Rechte der griech. Glaubensgen. betr., ... 54
   b. Ges. v. 4. VI. 1848 über d. protest. Generalsynoden u. den Consistorialbezirk Speyer . . . . 54—55

C. Schluss: Verfassungsänderung während der Regentschaft — Revision der bayrischen Verfassung . . 55—60

Digitized by the Internet Archive
in 2026

https://archive.org/details/IA41549826_0033

Zweck und Notwendigkeit der Verfassungsänderung.

König Maximilian Joseph I. von Bayern stellt im Vorworte zur bayerischen Verfassungsurkunde vom 26. Mai 1818 die Principien auf, die er in der seinem Volke aus freiem Entschlusse gegebenen Verfassung verwirklicht sehen wollte. Mit diesen Grundzügen fixiert er zugleich den Rahmen der Constitution, bezeichnet er auch die Richtung, in der sich die zukünftige Verfassungsgesetzgebung zu bewegen hat.

Die Forderungen der Untertanen an den Staat bezüglich der Freiheit der Gewissen und Meinungen, »der Gleichheit der Gesetze und vor dem Gesetze«, der Freiheit der Presse u. s. w. wechseln, werden andere, werden grössere. Diesem Gedanken trägt die Verfassung dadurch Rechnung, dass sie sich selbst nicht als ewiges Gesetz hinstellt, sondern im 10. Titel den Weg angibt, wie sie geändert und ergänzt werden kann.

Im Vorworte zur Verfassungsurkunde wird als letzter Grundzug »eine Gewähr der Verfassung« betont, »sichernd gegen willkürlichen Wechsel, aber nicht hindernd das Fortschreiten zum Bessern nach geprüften Erfahrungen.« Die

Sicherung gegen willkürlichen Wechsel wird in den erschwerenden Bedingungen einer Verfassungsänderung, die Nichthinderung des Fortschreitens zum Bessern darin zu erblicken sein, dass Verfassungsänderung überhaupt zugelassen ist.

Wie oben schon gesagt, bilden die Grundzüge im Vorworte und auch die Verfassungsurkunde selbst erst den Rahmen für die zukünftige Verfassungsgesetzgebung.[1]) So werden die Mängel und Lücken des 10. Titels, der von der Gewähr der Verfassung handelt, erst durch das Gesetz vom 4. Juni 1848, die Verantwortlichkeit der Minister betr., und das Gesetz über die ständische Initiative vom gleichen Datum ausgefüllt. Noch viele andere Verfassungsgesetze und verfassungsändernde Gesetze waren nötig, um dem konstitutionellen Gedanken, der unserer Verfassung zu grunde liegt, volle rechtliche Gestalt zu verleihen.

Auf der andern Seite waren in der Verfassung Rechtsbestimmungen festgelegt, die später unzeitgemäss wurden, ja schon damals sich als unzeitgemäss erwiesen hatten, die man aber aus besonderen historischen Gründen vorläufig beibehielt (wie z. B. die gutsherrliche Gerichtsbarkeit). Dass dafür die Möglichkeit einer Abänderung geschaffen werden musste, sah man bei Fassung der Constitution wohl voraus. Aus diesem, sowie aus den oben erwähnten Gründen schrieb man im § 7 des tit. X der Verfassungsurkunde ein besonderes Aenderungsverfahren vor, das auch für die Schaffung von Zusätzen zur Verfassungsurkunde d. h. neuen Verfassungsgesetzen massgebend sein sollte.

---

[1]) Vergl. Seydel: B. I S. 217, ferner G. v. Lerchenfeld: Geschichte Bayerns unter König Maximilian Joseph I.: B. I S. 97. Dieser sagt dort: Man „hoffte vielleicht, dass diese (nämlich die freisinnigen Grundsätze an der Spitze der Verfassung) das ganze Gebäude derselben von selbst durchdringen würden — vielleicht wollte man auch den Uebergang aus dem bisherigen Zustande vollständiger staatsrechtlicher Unmündigkeit nur allmählich eintreten lassen und glaubte, wenn nur erst durch jene Ideen das Ziel gesteckt sei, so werde der natürliche Entwicklungsgang von selbst für dessen Erreichung sorgen."

Die vorliegende Arbeit verfolgt den Zweck,

1. zu untersuchen, worauf sich die Eigenschaft eines Verfassungsgesetzes und verfassungsändernden Gesetzes gründet,
2. festzustellen, welche Verfassungsgesetze und verfassungsändernden Gesetze in Bayern seit 1818 ergangen sind,
3. nachzuforschen, ob Regierung und Landtag mit Recht oder Unrecht bei den einzelnen Gesetzen das Vorhandensein einer Verfassungsänderung oder der grundgesetzlichen Kraft annahmen.

Der Titel der Arbeit bedarf noch einer kurzen Erläuterung. Von den Verfassungsgesetzen und verfassungsändernden Gesetzen Bayerns soll gesprochen werden, nicht von den die bayrische Verfassung abändernden Gesetzen. Es liegen demnach ausserhalb des Rahmens der Arbeit alle Reichsgesetze, die der bayrischen Verfassung derogieren. »Seit 1818« soll — wie sich erraten lässt — soviel bedeuten wie »seit Erlass der Verfassungsurkunde«, also genauer: seit 26. Mai 1818.

Die Begriffe »Verfassungsgesetz« und »verfassungsänderndes Gesetz« werden im folgenden näher erörtert.

Allgemeiner Teil.

Begriffsbestimmungen.

Wie man von einer Verfassung im materiellen und einer solchen im formellen Sinne spricht, wie wir ein materielles Gesetz im Gegensatz zum formellen Gesetze kennen, so kann man auch die Verfassungsgesetze in materielle und formelle scheiden.

Es würden bei dieser Scheidung als Verfassungsgesetze im materiellen Sinne alle diejenigen Gesetze anzusehen sein, die ihrem Inhalte nach die Organisation des

Staates oder auch nur die Verfassung von Landesteilen (z. B. der Kreise) regeln, die von den Elementen und Organen des Staates handeln.[1])

Dieses Verfassungsgesetz im materiellen Sinne deckt sich mit dem Verfassungsgesetze im rein sprachlichen Sinne.

Das Verfassungsgesetz im formellen Sinne dagegen, dessen Begriff aus tit. X § 7 der Verfassungsurkunde abgeleitet wird, ist ein künstliches Produkt der Gesetzgebung und Jurisprudenz. Wir verstehen darunter nämlich in Bayern:

1. die Verfassungsurkunde selbst (mit Beilagen),

2. diejenigen älteren Gesetze, welche durch die Verfassungsurkunde — wenn auch niemals ausdrücklich — als Bestandteile derselben erklärt sind, soweit dies aus der Art der Bezugnahme auf sie hervorgeht, und

3. diejenigen späteren Gesetze, welchen die Eigenschaft eines Verfassungsgesetzes beigelegt ist.

Allen diesen Gesetzen (unter 1., 2. u. 3.) ist gemeinsam — und die Begriffsaufstellung erfolgt auch von diesem

---

[1]) Diese Fassung des Begriffes „Verfassungsgesetz" ist die gebräuchlichere; sie legt z. B. auch Pözl seiner Sammlung von Verfassungsgesetzen zu grunde.

Enger definiert Jellinek („Gesetz und Verordnung" S. 262, 205, 206), indem er als materielle Verfassungsgesetze diejenigen bezeichnet, „welche die grundsätzliche Organisation des Staates und die Abgrenzung der Kompetenz der unmittelbaren Staatsorgane regeln." — Unmittelbare Staatsorgane sind nach ihm nur diejenigen, „deren Dasein nicht auf einem Willensakte des Staates, auf einer juristischen Delegation beruht, sondern die unmittelbar kraft der Staatsordnung selbst bestehen", z. B. der König, nicht dagegen die Minister. Es würde nach dieser Auffassung z. B. das Gesetz, die Distriktsräte betreffend, vom 28. Mai 1852 kein Verfassungsgesetz im materiellen Sinne sein, weil es nicht die „grundsätzliche" Organisation des Staates betrifft und nicht von „unmittelbaren" Staatsorganen handelt.

Gesichtspunkte aus — dass für sie die erschwerenden Bedingungen der Verfassungsänderung (tit. X § 7 V. U.) gelten.[1]) Diese bestehen darin, dass »zu einem giltigen Beschlusse in dieser höchst wichtigen Angelegenheit wenigstens die Gegenwart von drei Vierteilen der bei der Versammlung anwesenden Mitglieder in jeder Kammer und eine Mehrheit von zwei Dritteilen der Stimmen erforderlich ist.« (V. U. tit. X § 7 Abs. 3).[2])

Was nun das Verhältnis zwischen formellem und materiellem Verfassungsgesetze anlangt, so bemerken wir bei Durchsicht der einzelnen Gesetze, und es folgt dies auch schon aus den Begriffsbestimmungen, dass die Eigenschaft des formellen und materiellen Verfassungsgesetzes sehr oft,

[1]) Nicht allgemein ist es in der Literatur üblich, unter dem „formellen Verfassungsgesetze" diese drei Arten von Gesetzen zusammenzufassen. So gebraucht A. Dyroff („Rechtssatzung und Gesetz" in den „Annalen des deutschen Reiches" v. Hirth u. Seydel: Jahrgang 1889 S. 832, 911) den Ausdruck nur im Sinne unserer Ziffer 3, subsumiert also unter den Begriff nicht die Verfassungsurkunde selbst und die von ihr inbezug genommenen früheren Gesetze. Diese Fassung ist natürlich rein willkürlich wie auch die unsere. Es lässt sich deshalb auch nicht behaupten, dass unsere Aufstellung richtiger, die Dyroff'sche unrichtiger sei, besonders da die Verfassungsgesetze selbst die Begriffe durch einander werfen. So gebraucht z. B. das Verfassungsgesetz über die ständische Initiative v. 4. Juni 1848 den Ausdruck „Verfassungsgesetz" im Art. 6 im Dyroff'schen, im Art. 5 in unserm Sinne. — Jedenfalls hat das formelle Verfassungsgesetz im weiteren Sinne die gemeinsamen Merkmale — und bei Aufstellung von Gattungsnamen ist immer zu berücksichtigen, dass der zusammenfassende Begriff Gemeinsamkeiten der zusammengefassten Teile enthalten soll — des gleichen formellen Aenderungsverfahrens (nach tit. X § 7 der V. U.) und der Möglichkeit der Verfassungsbeschwerde im Falle der Verletzung (V. U. tit. VII § 21 und tit. X § 5).

[2]) Dieselbe gesteigerte Majorität fordert für Verfassungsänderungen die sächsische Verfassungsurkunde (§ 152), während die preussische sich mit „gewöhnlicher absoluter Stimmenmehrheit" begnügt. (Art. 107).

Bei Abänderung der Reichsverfassung bedarf es nur im Bundesrat einer qualifizierten Majorität, für den Reichstag genügt einfache Stimmenmehrheit. R. V. Art. 78 u. 28.

aber nicht notwendiger Weise, demselben Gesetze zukommt. Ein materielles Verfassungsgesetz wird oft nicht zugleich ein formelles sein, und umgekehrt ist es begrifflich nicht erforderlich — da ja der Gesetzgeberwille in dieser Beziehung an keine Schranken gebunden ist, — dass ein formelles Verfassungsgesetz materielle Verfassungsbestimmungen enthalte und demnach Verfassungsgesetz im materiellen Sinne sei. (Vergl. die 7. Beilage zur V. U., wo nur von einem privatrechtlichen Institut, den Familienfideikommissen, die Rede ist.)

Wenn man schlechthin von Verfassungsgesetz spricht, so versteht man heute im bayrischen Staatsrecht gewöhnlich darunter nur das Verfassungsgesetz im formellen Sinne.

Auch der Titel der Arbeit will in diesem Sinne verstanden sein: »Die Verfassungsgesetze Bayerns seit 1818« oder, wie man dafür auch sagen könnte, »Die Verfassungsgesetze im engeren (Dyroff'schen) Sinne«. (Vergl. S. 13 Note 1.) Im letzteren Falle wäre die Jahreszahl überflüssig, da sie in dem Worte »Verfassungsgesetz« schon enthalten ist.[1])

Nach der Festlegung der Begriffe »materielles« und »formelles Verfassungsgesetz« und der Erörterung ihrer Beziehungen zu einander erübrigt noch, das Verfassungsändernde Gesetz und dessen Verhältnis zum formellen Verfassungsgesetze etwas näher zu betrachten, da beide den Gegenstand der Arbeit bilden.

Tit. X § 7 Abs. 1 der V. U. sagt: »Abänderungen in den Bestimmungen der Verfassungsurkunde oder Zusätze zu derselben können ohne Zustimmung der Stände nicht geschehen«. Die Worte »Bestimmungen der Verfassungsurkunde« bedürfen hier einer extensiven Interpretation, indem nämlich zu diesen Bestimmungen auch die von der Verfassung in bezug genommenen älteren Gesetze zu zählen sind. Sie bilden

[1]) Umgekehrt lässt sich aber auch aus der Beisetzung der Jahreszahl schliessen, was wir unter Verfassungsgesetzen verstehen, dass wir darunter auch die Verfassungsurkunde selbst und frühere Gesetze subsumieren; denn sonst hätte ja die Beisetzung der Jahreszahl keinen Zweck.

zwar, wörtlich genommen, keine »Bestimmung in der Verfassungsurkunde«, dem Sinne nach aber wohl, indem die Verfassung auf sie hinweist und nur ihre wörtliche Citation unterlässt.[1]) Die Verfassungsurkunde bildet mit diesen früheren und allen späteren Verfassungsgesetzen einen Komplex, die Verfassung im formellen Sinne. Für sie alle gilt das Verfassungsänderungsverfahren des tit. X § 7 der V. U., für die später (seit 26. Mai 1818) erlassenen Verfassungsgesetze deshalb, weil ja ihre Erklärung zu Staatsgrundgesetzen oder Verfassungsgesetzen gerade die praktische Bedeutung hat, dass sie nur in derselben Weise wie die Bestimmungen in der Verfassungsurkunde geändert werden können; es wird ihnen dadurch dieselbe »gesteigerte Gesetzeskraft« (nach Laband: Staatsrecht B. II S. 37 ff), dieselbe »Bestandsgarantie« (wie Dyroff l. c. sich ausdrückt) verliehen wie der Verfassungsurkunde.

In den älteren Verfassungsgesetzen wird dies ausdrücklich betont; so sagt Art. 2 des Gesetzes v. 9. März 1828 (über § 2 Z. 7 tit. III d. V. U.): »Gegenwärtiges Gesetz soll als ein Grundgesetz des Reiches angesehen werden; es hat . . . . die Kraft, als stünde es wörtlich in der Verfassungsurkunde selbst, und kann nur in der durch den § 7 tit. X der V. U. vorgeschriebenen Art verändert werden.« Es wird hier also dreimal — (nach Anschauung derer, die jedes verfassungsändernde Gesetz für ein Verfassungsgesetz halten, durch die Erwähnung des tit. X § 7 der V. U. in der Eingangsformel des Gesetzes,[2]) sogar viermal) — dasselbe gesagt, wenn auch mit verschiedenen Ausdrücken. Später sah man ein, dass mit weniger Worten ebensoviel erreicht werde, und man liess deshalb (zum ersten Mal im Gesetz vom 1. Juli 1834, die Festsetzung einer permanenten Civilliste betreffend) den letzten überflüssigen Zusatz, dass das Gesetz

[1]) Vgl. Binding S. 10, 11: „Die Verfassung verweist auf verschiedene Erlasse früherer Zeit im Sinne einer verfassungsmässigen Bestätigung."

[2]) Vergl. darüber unten S. 19 N. 1. u. S. 20.

nur in der durch den § 7 tit. X der V. U. vorgeschriebenen Art verändert werden könne, weg. Schliesslich kam man dahin, sich mit einer einzigen Willenserklärung zu begnügen (zuerst im Gesetze v. 4. VI. 1848, die ständische Initiative betreffend: Gegenwärtiges Gesetz wird zum Staatsgrundgesetze erhoben).

Von »Abänderungen« »oder« (= und) »Zusätzen« spricht die Verfassungsurkunde in tit. X § 7 und versteht darunter dasselbe wie in tit. VII § 2 unter »Abänderung, authentischer Erläuterung und Aufhebung.«[1])

Es lassen sich unter die Begriffe »Abänderung« und »Zusatz« folgende Fälle subsumieren:

1. Die Abänderung einer Verfassungsbestimmung kann
   a. sowohl eine formelle, wobei nur der Wortlaut, als auch
   b. eine materielle sein, wobei der rechtliche Inhalt geändert wird.
2. Als Abänderung ist ferner zu betrachten die gänzliche Aufhebung einer Verfassungsbestimmung; denn diese ist nur eine besonders intensive Verfassungsänderung, die deshalb unter besonderem Namen erscheint.
3. Zusatz wird nicht nur die Verfassungsbestimmung genannt, die eine von der Verfassung bisher nicht geregelte Materie betrifft, sondern
4. jede authentische Erläuterung kann als Zusatz zur Verfassungsurkunde bezeichnet werden[2]) und be-

---

[1]) Seydel: B. III S. 574 — Brater: 4. Aufl., Uebersicht: Note 1.

[2]) Eine nähere Begründung findet sich in den Blättern für Rechtsanwendung B. X S. 294, 95 und eine Widerlegung von erhobenen Einwendungen in B. XI S. 135.

Vergl. auch die Verhandlungen der II. Kammer: 1827/28 B. II S. 108. Abg. Rudhart: „Jedes interpretierende Gesetz ist ein neues Gesetz." Im selben Sinne sprach sich der Regierungskommissär v. Abel aus: „Authentische Interpretationen begründen jedesmal ein neues Gesetz" (II. Kammer: 1827/28 B. IV S. 72).

Siehe ferner Binding: S. 10 „diese Satzung (tit. X § 7) gilt natürlich ebenso für authentische Auslegungen der Verfassung."

darf als solcher zur Rechtskraft der besonderen Formalien des tit. X § 7 der V. U.

Sowohl ein Zusatz im e. S. (Ziffer 3) als auch eine authentische Erläuterung kann zugleich Verfassungsänderungen in sich schliessen; dies sicherlich dann, wenn aus dem bisherigen Fehlen der Ergänzung die dem Inhalte des Zusatzes entgegengesetzte Ansicht abzuleiten war.

Fälschlich wird der Name »authentische Interpretation« oder »Erläuterung« auch da gebraucht, wo der Inhalt der interpretierten Stelle vollständig klar ist und deshalb auch keiner authentischen Interpretation bedarf. In solchen Fällen liegt gewöhnlich eine direkte Verfassungsänderung oder ein reiner Zusatz vor. Der falsche Name ist zum grossen Teil auf eine gewisse Scheu[1]), die Verfassung zu ändern, zurückzuführen. Man sucht unter dem milderen Namen die Tatsache der Abänderung zu verbergen (Vgl. das Gesetz v. 26. X. 1887, die Erläuterung und den Vollzug des tit. X § 18 d. V. U. betreffend).

Fasst man Verfassungsänderung im weiteren Sinne auf, dann ist jeder Zusatz verfassungsändernd, weil er den Komplex der Verfassungsgesetze, die Verfassung im form. S., tangiert, indem er sie vermehrt, somit äusserlich verändert.[2])

Man kann demnach ein verfassungsänderndes Gesetz im w. S. und ein solches im e. S unterscheiden; im Zweifel fassen wir das verfassungsändernde Gesetz i. e. S. auf, indem wir dabei von der Verfassungsurkunde selbst ausgehen, die im § 7 des X. Titels die »Zusätze« neben den »Abänderungen« erwähnt, demnach auch nicht die ersteren unter die letzteren subsumiert. (Nur beim Worte »Aenderungsverfahren nach tit. X § 7« fassen wir »Aenderung« im w. S. auf.)

[1]) Vergl. die öfteren Aeusserungen des Abg. Dr. Ruland in der II. Kammer, der eine Verfassungsänderung für eine Art politischer Sünde zu halten scheint. (S. z. B. die Sitzung v. 4. April 1870).

[2]) Vergl. die Sitzung der Kammer der Abgeordneten v. 16. Januar 1828; Abg. Heffner: „Eine Erweiterung einer Sache ist aber im eigentlichen Sinne überall eine Aenderung der Sache in ihrem dermaligen Zustande.“

Dass jede Verfassungsänderung im Gesetzgebungsverfahren geschehen müsse, ist in der Verfassung nicht ausdrücklich ausgesprochen, lässt sich aber als der Wille der Verfassungsurkunde bezeichnen, die wohl deshalb von einer ausdrücklichen Festsetzung Abstand genommen hat, weil sie es für selbstverständlich hielt, dass ein so wichtiger Akt wie Verfassungsänderung der feierlichen Form des Gesetzes bedarf, da doch schon andere — weniger bedeutsame — Rechtsbestimmungen (tit. VII §§ 2, 3 der V. U.) nur im Gesetzgebungsverfahren zu stande kommen können.[1])

Formelles Verfassungsgesetz und verfassungsänderndes Gesetz haben, wie schon aus dem oben Gesagten folgt, nur das gemeinsam, dass sie unter den gleichen Formalien zur Entstehung gelangen. Begrifflich sind sie vollständig verschieden. Wenn tatsächlich die verfassungsändernden Gesetze oft zugleich Verfassungsgesetze sind, so hat dies seine Ursache darin, dass die Entstehungsgründe und -voraussetzungen für beide erfüllt sind. Aus der Verfassung lässt sich nicht entnehmen, dass eine Verfassungsbestimmung nur durch Verfassungsgesetz geändert werden könne, dass also jedes verfassungsändernde Gesetz als solches Verfassungsgesetz sein müsse. Auch besteht sonst kein Hindernis dafür, dass auch

---

[1]) Damit ist aber nicht gesagt, dass Gewohnheitsrecht auf diesem Gebiete ausgeschlossen sei. Wir möchten vielmehr die sehr bestrittene Frage, ob Gewohnheitsrecht die Verfassung abändern könne, in bejahendem Sinne entscheiden. Denn wenn Gewohnheitsrecht dem einfachen formellen Gesetze derogieren kann, warum soll es nicht auch gegenüber dem etwas mehr formellen Verfassungsgesetze dieselbe Kraft haben? Die etwas grösseren Formalitäten des Verfassungsgesetzes können doch nicht die Bedeutung haben, dass sie das Gewohnheitsrecht ausschliessen.

Vergl. hiezu: Festrede K. v. Stengels v. 2. I. 1895 über „Die Verfassungsurkunde des Kgr. Bayern vom 26. V. 1818 und die Entwicklung des bayrischen Verfassungsrechts seit deren Erlass“: Note 11 — Dyroff: a. a. O. S. 827 ff.

Anderer Ansicht: Pözl: Lehrbuch § 18. — v. Moy: Lehrbuch B. I § 16 — B. II § 198.

ein gewöhnliches Gesetz die Verfassung ändern könne, wenn nur die Formalien des tit. X § 7 der V. U. erfüllt sind, was bei verfassungsändernden Gesetzen gewöhnlich in der Eingangsformel ausdrücklich konstatiert wird. Gewiss ist durch diese Konstatierung nicht gesagt, dass das verfassungsändernde Gesetz auch ein Verfassungsgesetz sei. Doch wurde — und wird dies auch heute noch — vielfach bestritten.[1])

Praktisch ist die Entscheidung der Frage im einen oder andern Sinne von grosser Bedeutung. Wäre nämlich jedes verfassungsändernde Gesetz als solches Verfassungsgesetz, so wäre zu seiner Abänderung wieder Erfüllung der Formen des tit. X § 7 erforderlich; nach unserer Anschauung wäre dagegen eine Abänderung eines verfassungsändernden Gesetzes, das nicht zum Verfassungsgesetze erklärt ist, nicht wieder verfassungsänderndes Gesetz, sondern könnte im gewöhnlichen Gesetzgebungsverfahren zustande kommen. Die gegnerische Ansicht würde zu der Konsequenz gelangen, dass jedes verfassungsändernde Gesetz, das sich z. B. seiner Materie oder

[1]) Vgl. Seydel B. III S. 576: „Ist also das Gesetz ein Verfassungsänderungsgesetz, so beweist die Anführung des tit. X § 7 für sich allein noch nichts für seine Eigenschaft als Verfassungsgesetz. Denn der Gesetzgeber kann ein Verfassungsgesetz ebensowohl durch ein Verfassungsgesetz als durch ein einfaches Gesetz ersetzen wollen." (Wenn der Abg. v. Walter in seinen Bemerkungen zu den Einleitungsworten des Entwurfes eines Ausf. Ges. z. BGB. — K. V. 1899; Beil.-Band XX. Beil. M. — sagt: „Seydel vertritt die Anschauung, dass die Erwähnung in der Eingangsformel eines Gesetzes, es sei tit. X § 7 beobachtet worden, nicht immer genüge, um das Gesetz als Verfassungsgesetz zu kennzeichnen", so lässt dies die wahre Stellung Seydels in dieser Frage nicht genau erkennen.)

Vgl. auch den Vortrag des Reichsrates Frh. v. Schrenk, der sich ähnlich wie Seydel ausspricht; Verh. d. K. d. R. R. 1870 Beil.-Band I S. 196 ff.

Ebenso Bl. f. adm. Praxis B. XVIII S. 257 ff.

Anderer Ansicht dagegen: Pözl: Lehrb. § 19 N. 2. — Brater: Verf.-Urk. d. Kgr. Bayern 4. Aufl. (v. Pfeil) im Gegensatz zur 3. Aufl., (wo die richtige Meinung verteidigt wird). — Abg. v. Walter (Sten. Ber. d. Kammerverh. 1898/99 B. XIII S. 773.)

Bedeutung wegen nicht zum Verfassungsgesetze eignet und deshalb einfaches Gesetz bleiben soll, ausdrücklich zum einfachen Gesetz erklärt werden müsste, da es ja sonst mit der Abänderung eo ipso Verfassungsgesetz würde [1])

Eine Rechtsvermutung spricht immer dafür, dass ein Gesetz ein gewöhnliches sei.[2]) Die Ausnahme, die Eigenschaft des Verfassungsgesetzes, muss deshalb nachgewiesen werden können, und die Eigenschaft eines Verfassungsgesetzes wird nur nachgewiesen durch den irgendwie ausgesprochenen, erkennbaren Willen der gesetzgebenden Faktoren, dass das Gesetz Verfassungsgesetz sein solle.

Das bestreitet auch nicht die gegnerische Ansicht; aber sie sagt, in der Beobachtung des tit. X § 7 der V. U. und einer diesbezüglichen Bemerkung im Gesetze sei der Wille des Gesetzgebers, dass das so zustandegekommene Gesetz Verfassungsgesetz sein solle, ausgedrückt. Es kann dies wohl vorkommen, dass der Gesetzgeber seinen Willen in der Weise zum Ausdruck bringen will (Vergl. das Geschäftsganggesetz v. 25. VII. 1850). Aber sicherlich ist durch die Erwähnung des tit. X § 7 dieser Wille nicht erkennbar ausgesprochen. Denn damit ist nur gesagt, dass das Gesetz auf verfassungsmässigem Wege zustande kam, weiter nichts. Es liegt darin, »nur ein Zeugnis über den korrekten Hergang bei der Abstimmung«,[3]) keine »Willenserklärung«, durch welche das

---

[1]) Viele leugnen überhaupt die Möglichkeit, eine Verfassungsbestimmung durch Abänderung zum gewöhnlichen Gesetze zu stempeln. Eine solche Lähmung des Gesetzgeberwillens durch die Verfassung ist aber vollständig unerklärlich.

[2]) Man hat behauptet, eine Rechtsvermutung spreche dafür, dass das verfassungsändernde Gesetz an die Stelle der geänderten oder aufgehobenen Verfassungsbestimmung trete, nach dem lateinischen Satze: Surrogatum capit naturam eius rei, in cuius locum surrogatum est. Diese röm. Rechtsregel lässt sich wohl für privatrechtliche Verhältnisse anwenden; in staatsrechtlichen Fragen dagegen, für deren Behandlung vielfach ganz andere Grundsätze massgebend sind, kann ihr keine Bedeutung beigemessen werden.

[3]) Bl. für admin. Praxis B. XVIII S. 264.

neugeschaffene Recht in die Verfassungsurkunde eingereiht wird.

Nur in einem Falle ist durch die im Gesetz erfolgende Erwähnung, dass die Formalien des tit. X § 7 d. V. U. erfüllt seien, dieser Wille, dass das Gesetz grundgesetzliche Kraft erlangen solle, ausgesprochen, nämlich dann, wenn das betreffende Gesetz nicht zugleich verfassungsändernd ist, wenn es sich also als reiner Zusatz zur Verfassungsurkunde darstellt. Denn was sollte dann diese Konstatierung für eine andere Bedeutung als die haben, dadurch den Willen zu offenbaren, dass das Gesetz Verfassungsgesetz sein solle und deshalb die erschwerenden Formen des tit. X § 7 d. V. U. angewendet wurden?[1]) Eine andere Ansicht in dieser Frage vertritt Finanzminister Frh. v. Riedel, der als Ministerialdirektor gelegentlich der Beratung des Gesetzes über den Verwaltungsgerichtshof v. 8. VIII. 1878, als vorgeschlagen wurde, bezüglich des Art. 2 des Gesetzes die Beobachtung des tit. X § 7 d. V. U. im Gesetze zu bemerken, sich ungefähr folgendermassen äusserte: Art. 2 ändere keine bestehende Bestimmung der Verfassungsurkunde, es sei deshalb auch nicht notwendig, bezüglich desselben die in tit. X § 7 d. V. U. vorgeschriebenen Formen zu beobachten; wollte man aber die Mitglieder des Verwaltungsgerichtshofes ausdrücklich unter den Schutz der Verfassung stellen, so müsste man am Schlusse des Gesetzes eine Bestimmung dahin

---

[1]) Vgl. Seydel: B. III S. 575. Bl. f. adm. Praxis B. XVIII S. 264 Note 2. Dort wird dieser Fall, dass durch die übliche Eingangsformel der Wille des Gesetzgebers genügend ausgesprochen werde, als nur theoretisch bezeichnet, der in der Praxis bisher nicht vorgekommen sei und voraussichtlich auch künftighin nicht eintreten werde.

Nach Binding (S. 10) ist nur dasjenige Gesetz Verfassungsgesetz, das sich selbst im Schlusssatze ausdrücklich zum Verfassungsgesetz erklärt.

Zu diesem Resultate kommt Binding als Textkritiker; er betont selbst, dass der Ausleger auch noch weitere Gesetze als Verfassungsgesetze zu betrachten und zu behandeln habe, und verweist dabei auf Seydel B. III S. 574 ff. (Binding S. 10 Anm. 2).

treffen, dass die Vorschriften des Art. 2 einen Bestandteil der Verfassung zu bilden haben.[1])

In ähnlichem Sinne sprach sich der damalige Kultusminister aus.[2])

Man könnte aus der hier vertretenen Ansicht folgern, dass ein Gesetz, das im Eingange die Erfüllung des tit. X § 7 d. V. U. konstatiert, und das einerseits verfassungsändernde Bestimmungen, andrerseits aber auch solche mit neuer Materie enthält, zum Teil (nur) verfassungsänderndes, zum Teil Verfassungsgesetz sei, indem man folgende Schlüsse zieht: Für die verfassungsändernden Stellen bedeutet die Erwähnung des tit. X § 7 d. V. U. in der Eingangsformel nur die Feststellung des rechtmässigen Zustandekommens; diese Stellen haben somit keine grundgesetzliche Kraft, da aus der Beobachtung des tit. X § 7 nicht auf den entsprechenden Willen des Gesetzgebers geschlossen werden kann. Da aber die Beobachtung jener Formen für das ganze Gesetz, nicht nur für die einzelnen verfassungsändernden Stellen gilt (was aus der allgemeinen Erwähnung hervorgeht), so folgt daraus, dass diese Konstatierung für die Gesetzesstellen mit neuer Materie nur die Bedeutung haben kann, sie zu Verfassungs-

---

[1]) Vgl. Sitzung des V. Aussch. (II. K.) v. 26. XI. 1877.

[2]) Der Abg. v. Walter (K. V. 1898/99 Beil. B. XX. M) folgert aus den angeführten Aeusserungen der Regierungsvertreter, „dass damals die Staatsregierung der Anschauung war, dass, wenn ein bestehendes Verfassungsgesetz abgeändert werde, das an seine Stelle tretende neue Gesetz schon dadurch ein Bestandteil der Verfassung werde, dass es unter den Formen des tit. X § 7 votiert wird, dass aber ein völlig neues Gesetz nur durch die Schlussklausel zu einem Verfassungsgesetz werden könne."

Diese erste Folgerung ist aber durchaus nicht zulässig. Man kann eher den entgegengesetzten Schluss ziehen. v. Riedel hat gesagt, ein Zusatz zur Verfassungsurkunde bedürfe einer ausdrücklichen Erklärung, um grundgesetzliche Kraft zu erlangen, er hat dagegen nicht gesagt — noch lässt sich dies aus seinen Worten schliessen, — dass ein verfassungsänderndes Gesetz schon durch die Erwähnung des tit. X § 7 Verfassungsgesetz würde.

gesetzen zu erklären. Diese Schlussfolgerungen sind zwar logisch richtig, aber doch deshalb zu verwerfen, weil anzunehmen ist, dass die Kammern nur der Einfachheit halber statt der einzelnen Stellen das ganze Gesetz mit der gesteigerten Majorität annahmen und die Erwähnung der Beobachtung des tit. X § 7 im Eingange des Gesetzes nur auf die verfassungsändernden Stellen desselben bezogen wissen wollten.

Der Wille, dass ein Gesetz erhöhte »Bestandsgarantie« erhalten solle, wird meistens ausdrücklich im Schlusssatze des Gesetzes ausgesprochen. (Vergl. oben S. 15).[1])

Doch kann dieser Wille auch schon aus dem Inhalte des Gesetzes hervorgehen. So z. B. würde die Bestimmung des Geschäftsganggesetzes v. 19. Jan. 1872 (Abschn. II), wonach an die Stelle des § 20 Abs. 1 tit. VII d. V. U. der Satz treten solle: »Jedes einzelne Mitglied hat das Recht, in dieser Beziehung seine Wünsche und Anträge in der Kammer vorzubringen«, auch ohne ausdrückliche Erklärung zum Bestandteil der Verfassungsurkunde Verfassungsgesetz geworden sein, da ja durch die Fassung: »an die Stelle des § x der V. U. tritt folgende Bestimmung« der Wille des Gesetzgebers unzweifelhaft ausgesprochen ist. Ebenso würde eine verfassungsgemässe Verwandlung der »Lieben und Getreuen, der Stände des Reiches« in tit. VII § 30 der V. U. in die »Kammer der Reichsräte und die Kammer der Abgeordneten« von selbst ohne ausdrückliche Erklärung Verfassungsgesetz werden.

Ferner hat jede authentische Erläuterung einer Verfassungsbestimmung als solche, wenn die gesetzlichen Voraus-

[1]) Ueberhaupt spricht die neuere Gesetzgebungspraxis dafür, dass ein Gesetz nur durch ausdrückliche Erklärung im Schlusssatze Grundgesetz werde.

Vgl. v. Kahr: Kom. z. Ges. über den Verwaltungsgerichtshof, S. 270.

Pözl: Lehrbuch § 19 Anm. 2.

setzungen (tit. X § 7 d. V. U.) erfüllt sind, grundgesetzliche Kraft, da hier der Wille des Gesetzgebers — wenn er nicht ausdrücklich im Schlusssatze ausgesprochen ist — aus dem Inhalte ersichtlich ist. Denn es ist klar, dass ein einfaches Gesetz ein Verfassungsgesetz nicht authentisch interpretieren kann.

So enthält z. B. das erste Verfassungsgesetz nach Erlass der Verfassungsurkunde, eine authentische Erläuterung mehrerer Bestimmungen des Edikts über die Familienfideikommisse, vom 11. Sept. 1825 weder die Erwähnung der Beobachtung des tit. X § 7 noch die Erklärung zum Staatsgrundgesetze im Schlusssatze. Trotzdem wird es allgemein als Verfassungsgesetz anerkannt, weil einerseits die Vorschriften des tit. X § 7 tatsächlich eingehalten wurden und andrerseits aus dem Inhalte der Bestimmung der Wille des Gesetzgebers, dem Gesetze verfassungsgesetzliche Kraft zu verleihen, hervorgeht.

Später wurde dagegen, wie oben schon erwähnt, der Gebrauch besonderer Erklärungen im Gesetze üblich, so dass man die Eigenschaft eines verfassungsändernden Gesetzes gewöhnlich durch Erwähnung der Beachtung des tit. X § 7 im Eingang des Gesetzes, die Eigenschaft des Verfassungsgesetzes durch die Erklärung des Gesetzes zum Staatsgrundgesetze im Schlusssatze nachweisen kann.

Fehlt in der Eingangsformel eines verfassungsändernden Gesetzes der Hinweis auf die Erfüllung der erschwerenden Bedingungen des tit. X § 7 (ohne dass auch das Gesetz zum Verfassungsgesetz erklärt wurde; denn daraus liesse sich ja auf die Innehaltung der Vorschriften des tit. X § 7 schliessen), so besitzt das Gesetz trotzdem verfassungsändernde Kraft durch die reine Tatsache der Erfüllung des tit. X § 7. Dass die erforderliche Zahl der Kammermitglieder dem Gesetze zugestimmt hat, muss allerdings bewiesen werden können (z. B. durch die stenographischen Berichte über die Kammerverhandlungen); denn eine Rechtsvermutung spricht immer für

die Regel, dass ein Gesetz im gewöhnlichen Wege zustande gekommen sei.[1])

Kann dieser Nachweis, dass bei der Beschlussfassung über das Gesetz tit. X § 7 beobachtet wurde, nicht geführt werden, dann ist das verfassungsändernde Gesetz einfaches Gesetz, d. h. ohne Rechtswirkung, soweit es die Verfassung tangiert, da wesentliche Formvoraussetzungen fehlen oder als fehlend anzunehmen sind.[2])

---

[1]) Vgl. Bl. f. adm. Praxis B. XVIII S. 264: „Es genügt im Notfalle, wenn aus den Landtagsverhandlungen selbst hervorgeht, dass die Vorschriften des § 7 beobachtet worden sind." Anderer Ansicht Seydel B. III S. 476, 551: „Die Gesetzlichkeit eines Gesetzgebungsaktes ist zu vermuten." „Sie ist in unanfechtbarer Weise entschieden, wenn auf grund beiderseitigen Einverständnisses (zwischen Herrscher und Landtag) hierüber die Sanktion erfolgt ist."

Abg. Dr. Völk bezeichnete in der Sitzung v. 28. April 1865 die Frage als zweifelhaft und beantragte die Zurückverweisung eines Beschlusses an die Kammer der Reichsräte, weil bei der ersten Beschlussfassung die erforderliche Anzahl von Reichsräten nicht zugegen war; denn ein Gericht könne nicht gezwungen werden, nach einem Gesetze zu urteilen, das nicht verfassungsgemäss zustande gekommen sei.

[2]) Vgl. Bl. f. Rechtsanwendung B. X S. 292 ff., wo von einer authentischen Erläuterung des mit grundgesetzlicher Kraft (IX. Verf.-Beil. § 28) ausgestatteten Art. XXIV § 9 der Hauptlandespragmatik v. 1. I. 1805 die Rede ist. Es wird dort ausgeführt, dass dieser Erläuterung durch den Landtagsabschied v. 29. XII. 1831 die Eigenschaft eines Verfassungsgesetzes fehle, weil die in tit. X § 7 vorgeschriebenen Formen bei der Beratung und Schlussfassung über diesen Gegenstand nicht beobachtet worden seien. Die Erläuterung habe deshalb nur Gesetzeskraft, nicht die Kraft eines Grundgesetzes. Näheres über die Besonderheiten dieser Erläuterung: S. bei Seydel: B. III S. 475 ff. u. in den oben cit. Bl. f. Rechtsanw. B. X.

Spezieller Teil.

Die einzelnen Gesetze.

Im folgenden sollen nun die einzelnen in Bayern ergangenen Verfassungsgesetze und verfassungsändernden Gesetze erörtert werden, und zwar können wir für diese Betrachtungen drei Arten von Gesetzen unterscheiden:

1. Reine Verfassungsgesetze (im Gegensatz zu verfassungsändernden Gesetzen), d. s. solche, die infolge des Willens der Gesetzgebungsfaktoren grundgesetzliche Kraft erlangt haben, ohne eine bisher bestehende Verfassungsbestimmung zu alterieren;
2. Blosse verfassungsändernde Gesetze, die ein Verfassungsgesetz abändern, die aber selbst gewöhnliche Gesetze sind, weil der Gesetzgeberwille fehlt, der sie zu Verfassungsgesetzen stempeln würde;
3. Solche Gesetze, die Verfassungsgesetze und verfassungsändernde Gesetze zugleich sind, weil die Voraussetzungen zur Erlangung beider Eigenschaften erfüllt sind.

Letztere kommen deshalb in dieser doppelten Hinsicht zur Erwähnung.

Selbstverständlich kann keine Rede davon sein, sämtliche verfassungsändernden Bestimmungen, die in vielen unbedeutenden Gesetzen zerstreut sind, hier aufzuzählen. Das würde dem Zweck der Arbeit widersprechen. Wir beschränken uns vielmehr darauf, die wichtigeren einschlägigen Gesetze nach dem Inhalte zu gruppieren und sie dann je nach ihrer Bedeutsamkeit für die oben erörterten principiellen Fragen kürzer oder näher zu erläutern. Die wichtigeren (formellen) Verfassungsgesetze werden immer diejenigen sein, die zugleich materielles Verfassungsrecht enthalten.

Wie einerseits Gesetzesbestimmungen keine Erwähnung finden, die eigentlich als »verfassungsändernd« in den Rahmen

unserer Betrachtungen gehörten, so lässt es sich andrerseits nicht vermeiden, manchmal des Zusammenhanges halber Gesetze zu besprechen, denen weder die Eigenschaft eines Verfassungsgesetzes noch die eines verfassungsändernden Gesetzes zukommt.

In Tit. I § 1 unserer Verfassungsurkunde wird Bayern als ein »suveräner, monarchischer Staat« bezeichnet.

Damit beginnen auch schon die Verfassungsänderungen. Denn nach der herrschenden Meinung[1]) hat Bayern mit der Gründung des deutschen Reiches die Suveränität verloren, und zwar durch die Kgl. Deklaration vom 30. Januar 1871, die deutschen Bündnisverträge betreffend. Durch diese Kgl. Deklaration werden der Vertrag von Versailles zwischen Bayern und dem norddeutschen Bunde vom 23. November 1870 und die durch denselben vereinbarte Bundesverfassung, sowie die Berliner Vereinbarung vom 8. Dezember 1870 für Bayern zum Gesetze erhoben mit rückwirkender Kraft vom 1. Januar 1871.

Nach innen d. h. für Bayern bedeutet diese Kgl. Deklaration eine Sanktion der diesbezüglichen Landtagsbeschlüsse, im Verhältnis zum Reiche dagegen einen Teil des Gesamtaktes, durch den das deutsche Reich mit gegründet wurde. Denn ausser den Bündnissen war zur Reichsgründung die übereinstimmende Verkündung der Reichsverfassung in den einzelnen vertragschliessenden Staaten erforderlich.

Für die bayrische Verfassungsgesetzgebung ist die Deklaration insofern von grosser Wichtigkeit, als dieselbe mit der Zustimmung zur Bundesverfassung auf das Recht Bayerns, allein über seine Verfassung zu disponieren, verzichtet. Es wird dem Reich die Befugnis zugesprochen, innerhalb seines Kompetenzkreises die bayrische Verfassung nach Belieben

[1]) Seydel nimmt in dieser Frage eine Ausnahmestellung ein, indem er zu beweisen sucht, dass Bayern heute noch suveräner Staat sei. Vgl. Seydel B. I S. 509. — Derselbe: staatsrechtliche und politische Abhandlungen. S. 1 ff. —

Ebenso Robert Piloty „Die Verfassungsurkunde des Königreichs Bayern“ S. 3 Note 1.

zu alterieren, und dies ist auch seitdem im reichsten Masse geschehen.

Darin liegt natürlich eine bedeutsame Aenderung der bayrischen Verfassungsurkunde, insbesondere auch des Tit. X § 7. »Abänderungen in den Bestimmungen der Verfassungsurkunde oder Zusätze zu derselben können ohne Zustimmung der Stände nicht geschehen.« (Tit. X § 7 Abs. 1.) In der Zustimmung zu den verfassungsändernden Bündnisverträgen liegt ein Verzicht auf dieses im Tit. X § 7 aufgestellte Recht der Zustimmung, insofern es sich um Reichsgesetze handelt, die die bayrische Verfassung abändern.[1])

Die Genehmigung der Bündnisverträge bedurfte natürlich der Formen der Verfassungsänderung. Diese wurden tatsächlich eingehalten, indem die erste und zweite Kammer durch Gesamtbeschluss vom 21. Januar 1871 mit der verfassungsmässigen Majorität ihre Zustimmung gaben. Die Sanktion durch den König liegt, wie schon oben gesagt, in der Kgl. Deklaration vom 30. Januar 1871.

Auf dieser Kgl. Deklaration beruht für Bayern die Rechtmässigkeit und Giltigkeit aller Reichsgesetze, die der bayrischen Verfassung derogieren, und insofern kann sie die einschneidendste Verfassungsänderung genannt werden, die Bayern, seitdem es Verfassungsstaat geworden, erlebt hat.

»**Der König** ist das Oberhaupt des Staates« und »vereinigt in sich alle Rechte der Staatsgewalt« sagt § 1 tit. II d. V. U. Er ist also das Hauptorgan unserer Verfassung und verdient deshalb hier (wie auch in der Verfassungsurkunde) vor den andern Staatsorganen erwähnt zu werden.

Dieser Hauptgrundsatz der Vereinigung aller Rechte in einer Person, der Person des Königs, besteht heute noch unverändert; es ist auch niemals der Versuch gemacht

---

[1]) Umgekehrt kann man aber auch in dieser Genehmigung der Reichsverfassung eine Generalzustimmung zu allen zukünftigen, die bayrische Verfassung ändernden Reichsgesetzen erblicken.

worden, in dieser Beziehung eine Verfassungsänderung herbeizuführen, wohl hauptsächlich wegen dessen Aussichtslosigkeit.

Die Verfassungsänderungen, die den König unmittelbar berühren, beziehen sich vielmehr ausschliesslich auf seine Vermögensrechte. Das wichtigste Vermögensrecht des Königs besteht heute in einer öffentlichrechtlichen Forderung auf eine jährlich vom Staat zu zahlende Rente. Die Verfassungsurkunde kannte diese sogenannte »Civilliste« noch nicht, traf auch keinerlei Bestimmung über den Unterhalt des Königs. In dem jeweiligen Finanzgesetze wurde die Unterhaltsrente desselben auf je 6 Jahre festgesetzt, während über die Vermögensrechte der Kgl. Familie (über Apanagen, Witwengehalte u. s. w.) das Kgl. Familienstatut vom 18. Jan. 1816 Bestimmungen enthielt. Dieses Familienstatut blieb auch nach Erlass der Verfassung in Kraft. In tit. X § 8 sagt die Verfassungsurkunde: »Die übrigen Verhältnisse der Mitglieder des Kgl. Hauses richten sich nach den Bestimmungen des pragmatischen Familiengesetzes.« Und zwar ist hier »das jedesmalig letztbeschlossene Familiengesetz« (dem Protokolle der Ministerialkonferenz v. 14. I. 1826 von König Ludwig I. beigefügte Worte) gemeint, wie aus der Entstehungsgeschichte des Paragraphen[1]) und daraus hervorgeht, dass ganz allgemein von dem pragmatischen Familiengesetz gesprochen wird ohne Beisetzung einer Jahreszahl, wie dies sonst bei Verweisung auf ältere Gesetze in der Verfassungsurkunde üblich ist. (Es war auch zur Zeit des Erlasses der Verfassungsurkunde schon eine Abänderung des Statuts v. J. 1816 geplant.) Aus denselben Gründen ist auch die bestrittene[2]) Frage, ob das Familienstatut v. 1816

[1]) Siehe Ministerialkonferenz v. 14. III. 1818.

[2]) Vgl. Note 309 in der vom Ldtg.-Archivariate herausgegebenen Verf.-Urk. des Kgr. Bayern (München 1899) u. Seydel B. I S. 417 ff. —

Binding sagt (S. 10): „Die Verfassung verweist auf das Kgl. Familiengesetz nur im Sinne einer Anerkennung, (auf die übrigen Edikte und Verordnungen im Sinne einer verfassungsmässigen Bestätigung).“

durch die Erwähnung im § 8 des tit. II d. V. U. Verfassungsgesetz wurde, zu verneinen. Es wäre undenkbar, dass der König in der aus freiem Willen gegebenen Verfassung sich und seine Familie durch die Erklärung des Familienstatuts zum Verfassungsgesetze für alle Zukunft an die qualifizierte Zustimmung der Stände binden wollte, in Angelegenheiten, die doch vielfach rein familienrechtliche waren. Das Familiengesetz ist demnach kein Verfassungsgesetz, bedarf zu seiner Abänderung auch nicht der Zustimmung der Stände, soweit es sich nicht in Widerspruch zur Verfassung setzt, kann also vom König allein erlassen und geändert werden. Es besteht keine Gesetzesbestimmung, die ihn darin beschränken würde. So erfolgte denn auch am 5. August 1819 durch den König der Erlass eines neuen Familienstatuts, das die Bestimmungen des früheren, auch diejenigen über Apanagen, Witwengehalte u. s. w., aufhob und dafür andere einsetzte. Wäre das Familienstatut v. J. 1816 Verfassungsgesetz gewesen, so hätte es zu seiner Abänderung der qualifizierten Zustimmung der Stände bedurft, die aber nicht erfolgte.

Bei der Beratung des Finanzgesetzes der Finanzperiode 1831/37 kam es in der Abgeordnetenkammer zu Meinungsverschiedenheiten über den Rechtsbestand des Familienstatuts v. J. 1819. Man bestritt, dass der König auch nach Erlass der Verfassungsurkunde noch das Recht habe, einseitig Bestimmungen über Apanagen u. s. w. zu treffen und deren Zahlung auf die Staatskasse anzuweisen und folgerte daraus (Abg. Rudhart), dass das Familienstatut v. 1819 zum Teil, soweit es sich auf Apanagen, Witwengehalte u. s. w. beziehe, ungiltig und an seiner Stelle das Statut v. 1816 massgebend sei.

Wir möchten dieses Recht des Königs im Hinblick auf tit. II § 8 d. V. U. und den Willen des Verfassunggebers[1]) als bestehend anerkennen. Der König wollte sich dasselbe

[1]) Vgl. d. Entstehungsgeschichte d. tit. II § 8.

bei Erlass der Verfassungsurkunde vorbehalten, und er hat es sich vorbehalten durch tit. II § 8. Erst durch seine Zustimmung zum Finanzgesetze v. 28. Dez. 1831,[1]) das auf das Statut v. 1816 bezug nimmt, hat er auf dieses Recht verzichtet[2]).

Der Aufwand für den Unterhalt des Königs wurde als gewöhnliche Staatsausgabe behandelt; es wurde deshalb die Höhe der aufzuwendenden Summe in dem jeweiligen Budget festgesetzt. So betrug der Etat des Kgl. Hauses und Hofes für die 1. Finanzperiode (1819—1825) 2.745.000 fl., für die zweite (1825—1831) 3.005.000 fl. (ausserdem wurden jährlich für ausserordentliche Bedürfnisse Zuschüsse aus dem Reichsreservefond gegeben.)

Für die dritte Finanzperiode (1831—1837) wurde durch das Finanzgesetz v. 28. Dez. 1831 der Aufwand für das Kgl. Haus incl. Apanagen, Witwengehalte u. s. w. auf 3.000.000 fl. festgesetzt. In diesem Finanzgesetz v. J. 1831 wird bezgl. der Apanagen u. s. w. auf das Familienstatut v. 1816 bezug genommen, während doch das geltende v. J. 1819 war. Man ging von der Ansicht aus, die wir oben bekämpft haben, dass nach dem 26. Mai 1818 dem Könige nicht mehr das Recht zustand, Bestimmungen über Apanagen u. s. w.

---

[1]) S. darüber unten S. 31 u. 32.

[2]) Vgl. v. Moy: Lehrb. B. I § 53 Z. 1 u. 5. Anderer Ansicht: Seydel B. I S. 420, der dieses Recht des Königs verneint, weil es „klaren Verfassungsgrundsätzen" widerspreche, und weil diese Verfassungsbestimmungen gegenüber den „Erwägungen der Redaktoren, die keinen zwingenden Ausdruck in der Verfassungsurkunde gefunden hätten", ausschlaggebend seien. Aber diese Verfassungsgrundsätze (über Staatsausgaben tit. VII § 4) sind durchaus nicht klar. Staatsminister Graf v. Armansperg z. B. erklärte in der Sitzung v. 10. Okt. 1831: „Die Verfassungsurkunde erteilt den Ständen das Recht der Steuerbewilligung, nicht aber der Bewilligung einzelner Ausgaben." — Auf die damals an diesen Minister gerichtete Frage des Abg. Rudhart, welches Statut er für das geltende halte, gab derselbe zwar keine Antwort; doch lässt sich aus andern Worten desselben schliessen, dass er die oben angeführte Ansicht des Abg. Rudhart nicht teilte.

zu treffen, und dass deshalb in dieser Hinsicht noch das Familienstatut v. 1816 gelte.

Wir müssen in dieser Bezugnahme auf das Familienstatut von 1816 einen Verstoss gegen die Verfassung erblicken. Denn da in tit. II § 8 d. V. U. unter »pragmatischem Familiengesetz« das jeweilige Familiengesetz verstanden wird, und ausserdem die Bestimmungen des Familienstatuts v. J. 1819 über Apanagen u. s. w. nach unserer Ansicht zu recht bestehen, bedeutet die Bezugnahme auf das aufgehobene Familienstatut v. 1816 in Art. 8 des Gesetzes eine Verletzung des tit. II § 8 d. V. U. Das Finanzgesetz v. J. 1831 ist deshalb in dieser Hinsicht ein verfassungsänderndes Gesetz (nicht etwa deshalb, weil es das Familienstatut ändert). Die Beobachtung der Formen des tit. X § 7 d. V. U. finden wir in der Eingangsformel des Gesetzes nicht erwähnt, doch ist sie tatsächlich erfolgt,[1]) was ja zur Begründung der Eigenschaft eines verfassungsändernden Gesetzes genügt. Der Art. 8 des Finanzgesetzes v. 1831 enthält dagegen nicht eine authentische Erläuterung des tit. II § 8 in dem Sinne, dass in Zukunft unter pragmatischem Familiengesetz bezgl. der Apanagen, Witwengehalte u. s. w. das Familienstatut v. J. 1816 verstanden werden sollte. Denn zu einer solchen Interpretation bedürfte es eines Verfassungsgesetzes. Diese Eigenschaft kommt aber dem Finanzgesetze v. 1831 nicht zu, da ein entsprechender Wille der gesetzgebenden Faktoren dem Inhalte des Gesetzes nicht zu entnehmen ist und auch wohl nicht vorhanden war. Es hat demnach die Bezugnahme auf das Familienstatut v. J. 1816 nur die Bedeutung einer Ausnahme von tit. X § 8 d. V. U., die durch das Verfassungsgesetz vom 1. Juli 1834 wieder aufgehoben wurde.

In diesem Gesetze v. J. 1834 wurden die vermögensrechtlichen Verhältnisse des Königs und der Kgl. Familie zum ersten Mal, getrennt von der Beratung und Festsetzung anderer Staatsausgaben, besonders geregelt. Schon 1825 war

[1]) K. d. R. R.: Protokollband X S. 435 und K. d. Abg.: Protokollband XXI Prot. C XX S. 155.

ein ähnlicher Antrag (des Abg. Rudhart) in der 2. Kammer gestellt worden, blieb aber ohne Erfolg. Im Jahre 1834 kam dann eine entsprechende Regierungsvorlage an den Landtag, aus der das Gesetz v. 1. Juli 1834, die Festsetzung einer permanenten Civilliste betreffend, hervorging. Das Motiv zur Vorlage des Gesetzentwurfs war wohl hauptsächlich das, diesen Gegenstand, der die Person des Königs betraf, den öfteren parlamentarischen Verhandlungen zu entziehen.

Die unveränderliche Civilliste eines jeden Königs von Bayern soll nach Art. 1 und 2 des Gesetzes 2.350 580 fl. betragen (ausser Apanagen u. s. w.). In der Eingangsformel des Gesetzes ist die »Beobachtung der im tit. X § 7 d. V. U. vorgeschriebenen Formen« erwähnt, und Art. 9 enthält eine ausdrückliche Erklärung des Gesetzes zum Verfassungsgesetze.

Eine Verfassungsänderung im e. S. involviert das Gesetz nicht; denn das abgeänderte Finanzgesetz v. J. 1831 ist kein Verfassungsgesetz, das abgeänderte Familienstatut ebenfalls nicht, und die Verfassungsurkunde selbst wird durch das Gesetz nicht geändert, sondern nur ergänzt und erläutert (§ 20 tit. II durch Art. 8 d. Ges.).

In Art. 6 und 7 wurden übrigens die Bestimmungen des Familienstatuts v. 5. Aug. 1819 über Apanagen u. s. w. mit wenigen Aenderungen aufgenommen und dadurch verfassungsgesetzlich. Diese Bezugnahme hat aber nach dem Willen der gesetzgebenden Faktoren hier ebensowenig die Bedeutung einer authentischen Interpretation des tit. II § 8, wie jene Bezugnahme auf das Statut v. 1816 im oben erörterten Finanzgesetze.

Die in diesem Verfassungsgesetze v. J. 1834 festgesetzte Höhe der Apanagen und Witwengehalte ist bis heute dieselbe geblieben. Dagegen wurde die Civilliste des Königs durch das Finanzgesetz für die XIII. Finanzperiode (1876/77) v. 29. Juli 1876 geändert, und zwar sollte an die Stelle der 2.350.520 fl. für alle Folgezeit die jährlich auszubezahlende

Summe von 4.231.044 *M.* treten. Diese Erhöhung der Civilliste bedurfte selbstverständlich der Erfüllung der Formalien der Verfassungsänderung, da ja Art. 2 des Verfassungsgesetzes v. 1. Juli 1834 dadurch seine Geltung verlor. Die Beobachtung der Formen ist auch im Eingange des Gesetzes erwähnt, und § 7 enthält die Bestimmung, dass bezüglich des erhöhten Betrages der Civilliste die Art. 3 u. 9 des Gesetzes vom 1. Juli 1834 Anwendung zu finden haben, d. h. dass die Festsetzung der Civilliste auf 4.231.044 *M.* verfassungsgesetzliche Kraft erhalten solle. Denn jener Art. 9 erklärt das Gesetz vom 1. Juli 1834 zum Staatsgrundgesetze, und Art. 3 enthält die überflüssige Bemerkung, die im Art. 9 schon ausgesprochen ist und die man in diesem Gesetze v. 1876 wiederholen zu müssen glaubte, dass die festgesetzte Summe »zu keiner Zeit ohne die Zustimmung der Stände erhöhet noch ohne Bewilligung des Königs gemindert werden kann.«[1])

Das Gesetz v. 1. Juli 1834 erhielt noch eine zweite Ergänzung im Jahre 1843 durch das Gesetz vom 11. April d. J., die Erbauung eines der Civilliste einzuverleibenden Palastes in München betreffend. Durch Art. 3 wird dasselbe zum ergänzenden Bestandteil des Staatsgrundgesetzes

[1]) Diesen § 7 des Ges. v. 29. VII. 1876 benutzte der Abg. v. Walter (Vgl. XX. Beil.-Band zu den K. Verh. 1898/99 Beil. M), um denjenigen, die einem Gesetze nur bei ausdrücklicher Erklärung zum Verfassungsgesetze grundgesetzliche Kraft zusprechen, Inkonsequenz vorzuwerfen, indem er sagt: Trotzdem das Finanzgesetz v. 1876 nicht die übliche Schlussklausel enthalte, habe der § 7 dieses Gesetzes grundgesetzliche Kraft, was von niemand bestritten werden könne. Das wird allerdings von niemand bestritten; denn mit deutlicheren Worten kann der Wille des Gesetzgebers, dem § 7 verfassungsgesetzliche Gewährleistung zu verleihen, nicht ausgedrückt werden als durch Verweisung auf Art. 9 des Gesetzes v. 1. VII. 1834, wo ja diese ausdrückliche Erklärung enthalten ist. Uebrigens ergibt sich nach der hier vertretenen Ansicht die verfassungsgesetzliche Kraft des Art. 7 schon aus dessen Inhalt, indem er an die Stelle einer Verfassungsbestimmung tritt.

v. 1. Juli 1834 erklärt und damit selbst Verfassungsgesetz. Verfassungsändernd ist es nur im w. S.[1])

Schliesslich sei hier noch ein anderes Gesetz erwähnt, das zwar nicht seinem Titel, wohl aber seinem Inhalte nach zu den Vermögensrechten des Königs in Beziehung steht und deshalb hier aufgezählt werden darf. Es ist dies einer der ersten Zusätze zur Verfassungsurkunde, nämlich das Gesetz v. 9. März 1828, die Bestimmung des § 2 Z. 7 des tit. III d. V. U., das Staatsgut betreffend. Dieser Paragraph der Verfassungsurkunde sagt, dass »alle Sammlungen für Künste und Wissenschaften« »zu dem unveräusserlichen Staatsgut« gehören sollten. Das Verfassungsgesetz v. 9. März 1828 — es ist im Art. 2 ausdrücklich zu einem solchen erklärt — bildet nun einen Zusatz zu obigem § 2 und bedeutet zugleich eine — allerdings ziemlich selbstverständliche — Ausnahme von dem Inhalte desselben, indem es bestimmt, dass alle aus dem Privatvermögen des Königs erworbenen Kunstgegenstände in obengenannten Sammlungen Privateigentum des Königs bleiben, wenn sie nicht ausdrücklich dem Vermögen des Staates einverleibt wurden, und deshalb im Todesfalle auch auf die Erben des Königs übergehen, auch wenn sie in der Sammlung (mit einer geeigneten Bemerkung in den Verzeichnissen) verbleiben.

Bei der Beratung dieses Gesetzes in der Abgeordnetenkammer stellten sich die grössten Meinungsverschiedenheiten über das Verhältnis des Gesetzes zur Verfassungsurkunde (tit. III § 2 Z. 7) heraus.[2]) Die einen meinten, das Gesetz bilde einen Zusatz zur Verfassungsurkunde; andere traten dafür ein, dass es sich um eine Aenderung der Verfassungsurkunde handle; wieder andere glaubten, es sei weder Zusatz

[1]) Aus den durch dieses Gesetz bewilligten Mitteln wurde der „Wittelsbacher Palast“ in München erbaut. Heute wird derselbe von dem Prinzen Ludwig und dessen Familie bewohnt, dem er vom Prinzregenten Luitpold (nach Art. 2 des Gesetzes) zur Wohnung angewiesen wurde.

[2]) Vgl. d. Sitzung v. 16. I. 1828.

noch Abänderung, sondern eine »blosse authentische Interpretation« (Abg. Jaeger), so dass schliesslich der Referent mit Recht in seinem Schlussworte sagen konnte: »Soviel Köpfe, soviel Sinne.« Am treffendsten ist vielleicht die Bezeichnung: »erläuternder Zusatz«, die der Abg. Rudhart bei den Kammerverhandlungen vorschlug. In allen Fällen, welcher Meinung man auch beitreten mag, ist tit. X § 7 zu beobachten. (In der 2. Kammer wurde damals die Behauptung aufgestellt, eine blosse Auslegung d. V. U. bedürfe nicht der erschwerten Formen d. tit. X § 7.)

Der König, der, wie wir oben gesagt und wie dies in tit. II § 1 d. V. U. festgesetzt ist, alle Rechte der Staatsgewalt in sich vereinigt, ist aber in der Ausübung dieser Rechte in doppelter Hinsicht beschränkt. Er ist erstens rechtlich beschränkt (tit. II § 1), besonders durch die Mitwirkungsrechte der Kammern, und dann auch physisch, indem es ihm als Menschen unmöglich ist, die ihm zustehenden Rechte allein auszuüben; er bedarf dazu der Staatsdiener.

Diese Beschränkungen der Rechte des Königs haben seit Erlass der Verfassungsurkunde Aenderungen erfahren. Sowohl die Stellung der Kammern wie die der Staatsdiener, die zum grossen Teil auf Verfassungsgesetzen beruht, ist im Laufe der Zeit eine andere geworden. Soweit diesbezügliche Verfassungsgesetze und verfassungsändernde Gesetze in Frage kommen, wird hier im folgenden davon gesprochen werden.

Die grundlegende Organisation der **beiden Kammern** enthielt der 6. Titel und die 10. Beilage der Verfassung, den Wirkungskreis derselben regelt tit. VII.

Was die Kammer der Reichsräte anlangt, so gelten heute im wesentlichen noch die ursprünglichen Bestimmungen des 6. Titels. Nur § 4 erhielt eine Erläuterung und Ergänzung durch das Verfassungsgesetz v. 9. März 1828, die Bildung der Kammer der Reichsräte betreffend, das im Art. 1 das Zahlenverhältnis zwischen erblichen und lebenslänglichen Reichsräten genauer feststellt, in Art. 2

inhaltlich eine ganz überflüssige Wiederholung des § 2 Z. 6 des 6. Titels bringt und im Art. 3 die Erklärung zum Staatsgrundgesetze enthält.

Im allgemeinen sind die Verhältnisse der beiden Kammern durch gemeinsame Gesetze geregelt, wie ja schon in der Verfassung selbst gemeinsame Titel für beide vorhanden sind. Erst später entstanden Spezialgesetze bei Aenderung von Materien, die nur eine Kammer betrafen, so das Landtagswahlgesetz v. 4. Juni 1848, das nur auf die Kammer der Abgeordneten bezug hat. Dieses änderte die Bestimmungen des 6. Titels und der 10. Beilage der Verfassung über die Zusammensetzung der Kammer und die Wahl der Abgeordneten, indem es an Stelle der ständischen eine mehr moderne Organisation der Kammer, an Stelle der Klassenwahl mit Verwirklichung des Repräsentativsystems die allgemeinen — wenn auch nicht direkten — Wahlen einführte.

Schon früher waren die Abgeordnetenwahlen betreffende Modifikationen zur Verfassungsurkunde ergangen, so die Verfassungsgesetze v. 18. Jan. 1843 über die Zwischenwahlen von Abgeordneten (bei Erledigung eines Sitzes durch Tod oder Austritt), vom 23. Mai 1886 über die Kgl. Bewilligung zum Eintritt in die Kammer (für Staatsbeamte u. s. w.), vom 15. April 1846, in dem die Zahl der Abgeordneten zur Ständeversammlung aus der Pfalz provisorisch bis zur Revision des Wahlgesetzes geregelt werden sollte. Diese Gesetze wurden durch Art. 31 des Landtagswahlgesetzes ausdrücklich aufgehoben und durch die zum Verfassungsgesetze erklärten Bestimmungen des Landtagswahlgesetzes ersetzt.

Seit 1848 hat es niemals an Versuchen gefehlt, das System der Wahlen zu ändern. Auf der einen Seite schlug man vor, die alten Standesklassen für die Wahlen wieder einzuführen, auf der andern Seite wollte man, besonders seit dem Jahre 1866, die allgemeinen direkten Wahlen (mit Abschaffung des Instituts der Wahlmänner) in Bayern verwirklicht sehen. Aber keiner von den mannigfachen Entwürfen wurde Gesetz. Auch in nächster Zeit ist wieder eine dies-

bezügliche Regierungsvorlage zu erwarten, deren Schicksal heute noch nicht vorauszusehen ist.

Das Landtagswahlgesetz vom Jahre 1848 erfuhr nur einmal bedeutendere, aber keine systematischen Aenderungen, nämlich durch die Novelle vom 21. März 1881. Diese verfassungsändernde Novelle kann man nicht als Verfassungsgesetz bezeichnen; denn es fehlt ein entsprechend ausgedrückter Wille des Gesetzgebers. Es sind zwar sämtliche einzelnen Gesetzesbestimmungen, weil sie in ein Verfassungsgesetz, das Landtagswahlgesetz, eingereiht werden (Art. 8a) oder an die Stelle aufgehobener Paragraphen desselben treten. Darin ist auch der Wille des Gesetzgebers zu erblicken, dass sie mit diesem Verfassungsgesetze gleiche Kraft haben sollen. Nicht aber ist das Gesetz als Ganzes Verfassungsgesetz; so haben insbesondere die Eingangsstellen der Paragraphen: »An die Stelle der Art. x und y treten nachstehende Bestimmungen« nicht die Kraft eines Verfassungsrechtssatzes. Aus demselben Grunde ist auch dem § 18 dieser Novelle die verfassungsgesetzliche Kraft abzusprechen.[1])

Von grosser Wichtigkeit für beide Kammern ist das sog. Geschäftsganggesetz, in seiner letzten Fassung vom 19. Januar 1872.

Zuerst waren die hieher gehörigen Rechtssätze in der 10. Beilage zur Verfassungsurkunde enthalten. Am 2. September 1831 erging dann ein Gesetz, den Geschäftsgang der beiden Kammern der Ständeversammlung betreffend, das verschiedene Paragraphen der erwähnten Verfassungsbeilage aufhob und sich selbst zum Staatsgrundgesetze erklärte.

Aber nach kaum zwei Jahrzehnten erfolgte eine vollständige Neuregelung der Materie durch das Gesetz, den Geschäftsgang des Landtags betreffend, v. 25. Juli

[1]) Binding S. 30, S. 10 bezeichnet auffälliger Weise dieses Gesetz als ein Verfassungsgesetz, obwohl es die nach seiner Ansicht erforderliche ausdrückliche Erklärung im Schlusssatze nicht enthält.

1850, das die noch giltigen Reste der 10. Verfassungsbeilage in sich aufnahm oder aufhob. (Schon durch das Landtagswahlgesetz vom Jahre 1848 war ein Teil dieser Beilage — Abschn. I und II des 1. Titels — beseitigt worden.)

Dieses Geschäftsganggesetz vom Jahre 1850 wurde bei der Beratung in der Kammer der Abgeordneten sowohl von dieser selbst, als auch von der Kgl. Staatsregierung als Verfassungsgesetz anerkannt und kam auch unter den erforderlichen Voraussetzungen (tit. X § 7) zustande. In der Sitzung vom 5. Dezember 1849 sprachen nicht nur der Staatsminister Dr. Ringelmann[1]), sondern auch verschiedene Abgeordnete (so Dr. Kirchgessner, Paur, auch der 1. Präsident) von dem Gesetze als einem Verfassungsgesetze, ohne dass ihnen von irgend einer Seite widersprochen worden wäre. Gewisse Bestimmungen wurden sogar nur unter dem Gesichtspunkte in das Gesetz aufgenommen, dass sie dadurch verfassungsgesetzliche Kraft erhielten, also zur Abänderung einer Majorität von zwei Dritteilen der Kammermitglieder bedürften, während bei einer Regelung durch die Geschäftsordnung die jeweilige Majorität der Kammern über Aenderungen entscheiden könnte[2]) und deshalb öftere Abänderungen zu befürchten wären.

Aus dem Texte des Gesetzes lässt sich aber dieser Wille des Gesetzgebers nicht entnehmen. Es enthält in dem Schlussartikel nicht die übliche Erklärung zum Staatsgrundgesetze, sondern bringt nur in der Eingangsformel die Erfüllung der Formalien des tit. X § 7 d. V. U. zum Ausdruck; aus dieser Erwähnung lässt sich nicht auf den Willen des Gesetzgebers, dass das Gesetz Verfassungsgesetz sein

[1]) Im Widerspruch hiezu erklärte Staatsminister Dr. Ringelmann bei Beratung des Gerichtsverf.-Ges. v. 1. VII. 1856 (Ldtg. 55/56) gegenüber dem Abg. Fürsten Wallerstein, dass nach Ansicht der Kgl. Staatsregierung nur dann von einem Verfassungsgesetze die Rede sein könne, wenn dies in einem Schlussartikel ausdrücklich ausgesprochen sei.

[2]) Vgl. Sten.-Ber. über d. Verh. d. II. K. 1849/50 B. II S. 432 ff.

solle, schliessen, da ja schon der Verfassungsänderung wegen tit. X § 7 beobachtet werden musste.[1])

Landtagsverhandlungen und stenographische Berichte können in dieser Hinsicht keine rechtliche Bedeutung beanspruchen; es kann ihnen nicht die Kraft zugesprochen werden, den Willen der gesetzgebenden Faktoren in rechtserheblicher Weise zum Ausdruck zu bringen. Wir kommen deshalb zu dem Resultate, dass dem Geschäftsganggesetze v. J. 1850 trotz des entgegengesetzten Willens des Gesetzgebers nicht die Eigenschaft eines Verfassungsgesetzes zukommt, da dieser Wille nirgends im Gesetze ausgedrückt ist.

Die Kammer der Abgeordneten selbst sprach dem Gesetze schon im Jahre 1852 die verfassungsgesetzliche Qualität ab. Es handelte sich nämlich darum, dem Könige das Recht zuzusprechen, den ersten Präsidenten der Kammer der Reichsräte zu ernennen. Dieses Recht stand schon ursprünglich dem Könige zu (10. Beilage tit. I Abschn. III § 53), wurde ihm aber durch den Art. 4 des Geschäftsganggesetzes vom 25. Juli 1850, der der Kammer selbst das Recht der Präsidentenwahl »nach Vorschrift der Geschäftsordnung« erteilte, genommen. Bei der Gesetzesvorlage d. J. 1852, die dem Könige das Recht der Ernennung des ersten Präsidenten der Reichsratskammer zurückgeben wollte, stellte sich nun heraus, dass in der Abgeordnetenkammer nur eine einfache Majorität für das Gesetz stimmte. Wenn das Gesetz vom 25. Juli 1850 ein Staatsgrundgesetz wäre, wäre dann die Gesetzesvorlage als gescheitert anzusehen. Aber da dieses Gesetz kein Verfassungsgesetz ist, genügte einfache Majorität zur Beschlussfassung über den Gesetzentwurf d. J. 1852. In der Kammer der Abgeordneten wurde bei der Beratung des Gesetzentwurfs auch ausdrücklich ausgesprochen, dass das Geschäftsganggesetz v. J. 1850 kein Verfassungsgesetz sei. Für die Kammer bedeutet dies eine Meinungsänderung, die damals vielleicht mehr in praktischen

[1]) Vgl. oben S. 18 ff. — Seydel B. II S. 205 — B. III 576.

Erwägungen als in der wahren Ueberzeugung der Kammermitglieder ihre Ursache hatte. Denn während man im Jahre 1850 keine ausdrückliche Erklärung zum Verfassungsgesetze für nötig hielt, ging man schon im Jahre 1852 von der entgegengesetzten Ansicht aus, wohl nur um den Gesetzentwurf zur Verwirklichung zu bringen.

Ob das Geschäftsganggesetz d. J. 1850 Verfassungsgesetz oder gewöhnliches Gesetz sei, war auch später noch Gegenstand öfterer Debatten und ist heute noch bestritten. Die Frage wurde wieder aktuell, als man an die Revision des Gesetzes v. 25. Juli 1850 ging. Im Jahre 1870 wurde die Krone um Vorlage eines zeitgemässen Gesetzentwurfs über den Geschäftsgang des Landtags gebeten, welcher Bitte man auch von Seiten der Regierung nachkam. Dem Landtage 1871/72 wurde ein entsprechender Gesetzentwurf vorgelegt, aus dem das Gesetz vom 19. Januar 1872, den Geschäftsgang des Landtags betreffend, entstand. Aus dem Eingange und Schlusse dieses Gesetzes lässt sich die damalige Ansicht der gesetzgebenden Faktoren über die oben erörterte Frage ersehen. Man hielt es nur bei der Abänderung zweier Paragraphen der Verfassungsurkunde für nötig, tit. X § 7 zu beobachten, nicht dagegen bezüglich der Aufhebung des Gesetzes vom 25. Juli 1850.[1]) Man erklärte damit, dass dieses nur gewöhnliches Gesetz sei, wie auch dem Geschäftsganggesetze v. J. 1872 nur die Kraft eines einfachen Gesetzes innewohnt (mit Ausnahme der oben erwähnten zwei Bestimmungen im II. Abschnitt, die an die Stelle zweier Paragraphen der Verfassungsurkunde treten und deshalb mit verfassungsgesetzlicher Kraft ausgestattet sind).

Nur vorübergehende Wirkung hatten verschiedene verfassungsändernde Gesetze, die Bestimmungen trafen über die Behandlung neuer Gesetzbücher oder Entwürfe (so die Gesetze

[1]) Vgl. Verhandlungen d. 2. Kammer (wo der Abg. Ruland die grundgesetzl. Kraft des Geschäftsgangges. v. J. 1850 gegen die Abg. Völk u. Marquardsen zu verteidigen suchte) u. der K. d. R. R. (insbes. Vortrag des R. R. Frh. v. Schrenk v. 13. IV. 1870: Beil. B. I S. 196 ff)

vom 12. Juni 1848, v. 4. Juni 1865, vom 15. Juli 1878, vom 19. Februar 1879, v. 12. Februar 1880, v. 15. Juni 1898). Diese stimmen meist darin überein, dass sie Ausnahmen enthalten vom § 31 tit. VII d. V. U., indem sie das Verbot der ferneren Verhandlung nach Schluss oder Vertagung des Landtags aufheben und die Weiterberatung der betreffenden Gesetze durch Ausschüsse gestatten.

Was die Rechte der Kammern anlangt, so wurden diese durch andere Gesetze mehrfach geändert und vermehrt (die Geschäftsganggesetze enthalten hauptsächlich Formvorschriften über Beratung, Abstimmung, Einberufung d. Ldtgs. u. s. w., handeln also weniger von »Rechten« der Kammern).

Das Recht, verfassungsändernde Vorschläge zu bringen, stand nach tit. X § 7 Abs. 2 d. V. U. allein dem Könige zu. Das Verfassungsgesetz vom 4. Juni 1848, die ständische Initiative betreffend, brachte eine Aenderung in der Weise, dass in Zukunft auch den Kammern in bestimmten und zwar den wichtigsten Staatsangelegenheiten das Recht der Initiative zukommen solle. Der Abs. 2 des § 7 tit. X d. V. U. ist durch dieses Gesetz nur geändert, inhaltlich beschränkt, nicht aufgehoben worden. Die Regel bildet vielmehr immer noch die Alleininitiative des Königs, und Art. 2 des Gesetzes v. 4. Juni 1848 zählt nur die Ausnahmsfälle auf, in denen auch den Kammern dieses Recht zusteht.

In nicht geringem Masse werden die Rechte des Landtags berührt durch das Verfassungsgesetz vom 10. Juli 1865, das die Finanzperioden von sechs Jahren auf zwei Jahre reduzierte. Der Landtag bewilligt nun die direkten Steuern nur für zwei Jahre; er hat wegen der kürzeren Periode einen bessern Ueberblick über die Staatsausgaben und schliesst durch genauere Fixierung derselben ein willkürliches finanzielles Regiment der Staatsregierung aus. Ausserdem muss nun der Landtag wegen der Steuerbewilligung regelmässig alle zwei Jahre berufen werden, während nach tit. VII § 22 d. V. U. ohne Rücksicht auf die Steuerbewilligung eine

Berufung innerhalb dreier Jahre genügte. Doch bedeutet die Abkürzung der Finanzperioden auf zwei Jahre keine Abänderung dieses § 22. Denn in dem Gesetze von 1865 ist nur die Rede von der Einberufung der Kammern des Budgets wegen, im tit. VII § 22 dagegen ganz allgemein von der Berufung des Landtags. Es liesse sich der Fall denken, dass der Landtag ausnahmsweise des Budgets wegen nicht berufen wird; dann gewänne § 22 praktische Bedeutung. Bei der Beratung des Gesetzes[1]) wurde auch ein Antrag (des Abg. Dr. Völk), der in jenem § 22 statt »drei« die Zahl »zwei« setzen oder subsidiär den Paragraphen ganz aufheben wollte, auf die treffliche Rede des Kgl. Staatsministers Frh. v. d. Pfordten hin (in der Sitzung v. 10. IV. 1865) wieder zurückgenommen.

Wegen seiner grossen Wichtigkeit für beide Kammern verdient schliesslich noch das sog. Verfassungsverständnis v. J. 1843 kurzer Erwähnung. Es ist dies zwar formell kein Verfassungsgesetz (überhaupt kein Gesetz), es kommt ihm deshalb auch keine Rechtswirkung zu; wohl aber nimmt es eine grosse tatsächliche Bedeutung in Anspruch. Dieses Verfassungsverständnis stellt eine Einigung (besonderer Art) zwischen Staatsregierung und Kammern dar über die Auslegung gewisser budgetrechtlicher Bestimmungen der Verfassungsurkunde. Die »Prüfung« des Budgets (unter »Staatseinnahmen« sollen in Zukunft auch die Erübrigungen früherer Finanzperioden verstanden sein) durch einen Ausschuss und das »Inberatungtreten« des § 4 tit. VII. d. V. U. erfährt durch das Verfassungsverständnis eine für die Kammern günstige Interpretation, die seitdem massgebend geblieben ist.[2])

In gewissem Gegensatze zu den Kammern stehen die **Staatsdiener,** die als Repräsentanten des Königs in der Willensausübung zu betrachten sind und nicht, wie der Landtag, aus eigenem Rechte handeln. Da sie das Hauptorgan

[1]) Vgl. Sten. Ber. II. K. 1865 B. II S. 40 ff.

[2]) Näheres darüber bei Seydel B. IV S. 355 ff.

der Verfassung, den König, vertreten, war es angebracht, ihrer in der Verfassung zu gedenken. Ihre Verhältnisse sind — wenigstens die der pragmatischen Staatsdiener[1]) — in einer Beilage (IX) zur Verfassungsurkunde, dem sog. Staatsdieneredikt, dessen Muster die Hauptlandespragmatik v. J. 1805 bildete, geregelt.

Ausserdem finden wir noch in der Verfassungsurkunde selbst einige zerstreute Bestimmungen, die sich auf die Rechtsverhältnisse der Staatsdiener beziehen, so z. B. tit. IX § 7, tit. X § 4.

Unter den Staatsdienern nehmen die Minister eine besondere Stellung ein, die aber im Staatsdieneredikt (wo das Wort »Minister« überhaupt nicht zu lesen ist) in keiner Weise zum Ausdrucke kommt, im Jahre 1818 auch noch nicht in dem Masse vorhanden war wie heute.

Das massgebende und Neuerung schaffende Verfassungsgesetz ist hier das Gesetz vom 4. Juni 1848, die Verantwortlichkeit der Minister betreffend, durch welches eigentlich erst eine Verantwortlichkeit der höchsten Staatsbeamten für ihre Handlungen eingeführt wurde. Der § 4 des tit. X spricht nur von einer Verantwortlichkeit »für die genaue Befolgung der Verfassung« und meint damit nur gegenüber dem Könige.[2]) In § 6 tit. X der V. U. ist nur die Rede von einer rein strafrechtlichen Verantwortlichkeit der höheren Staatsbeamten. (Die Klage geht an die »oberste Justizstelle«, das Oberappellationsgericht.)

Aus den §§ 6 und 9 des Gesetzes vom 4. Juni 1848 dagegen ist abzuleiten, dass nun die Verantwortlichkeit auch gegenüber dem Landtage besteht. Nicht die volle parlamentarische (oder politische) Ministerverantwortlichkeit wurde durch diese Bestimmungen eingeführt, in der Weise, dass jeder Minister ganz und gar von der Mehrheit der Volks-

[1]) Die Rechtsverhältnisse der nichtpragmatischen Staatsdiener sind in Kgl. Verordnungen — die letzte vom 26. Juni 1894 — festgelegt.

[2]) Dies ergibt sich aus der Zusammenstellung mit „sämtlichen Staatsdienern."

vertretung abhinge, sondern die durch dieses Gesetz geschaffene Verantwortlichkeit äussert sich nur darin, dass jeder Staatsminister der Volksvertretung gegenüber zu »Red' und Antwort« verpflichtet ist (sogen. Informationsrecht des Landtags), dass jeder Staatsminister von den »Ständen des Reiches« wegen Verletzung der Staatsgesetze vor einem besonderen Staatsgerichtshofe angeklagt werden kann. Damit ist eigentlich erst die Stellung der Staatsminister eine unserm konstitutionellen Staatswesen entsprechende geworden. Denn alle Rechte der Volksvertretung verlieren ja ihre Bedeutung, wenn die ausübenden Staatsorgane mit jeglicher Willkür walten können. Durch dieses Ministerverantwortlichkeitsgesetz wurden verschiedene Verfassungsbestimmungen geändert, insbesondere veranlasste die freiere Stellung der Minister gegenüber dem Könige einige Ausnahmen von den in der IX. Verfassungsbeilage geregelten Rechten der gewöhnlichen Staatsdiener (§§ 22, 24 der IX. Beil.).

Eine Ergänzung findet dieses Staatsgrundgesetz in dem nicht lange darauf, am 30. März 1850, erlassenen Gesetz, den Staatsgerichtshof und das Verfahren bei Anklagen gegen Minister betreffend, dem aber nur die Eigenschaft eines einfachen Gesetzes zukommt, das keine Verfassungsänderung involviert, in der Kammer der Abgeordneten auch nur mit einfacher Majorität angenommen wurde. Eine Aenderung des § 6 Abs. 3 des III. Titels d. V. U., wo gesagt ist, dass der König die durch die Kammern erhobene Anklage der obersten Justizstelle zur Entscheidung übergibt, liegt zwar vor, aber diese Aenderung ist auch schon durch die Art. 10 und 11 des Ministerverantwortlichkeitsgesetzes mit der verfassungsmässigen Majorität genehmigt, und das Gesetz vom 30. März 1850 bildet nur ein Vollzugsgesetz zu diesen beiden Artikeln.

In der Folgezeit ergingen verschiedene andere Gesetze, die das Staatsdieneredikt in mannigfacher Beziehung alterierten. So brachten z. B. die Finanzgesetze vom 27. Juli 1874 und vom 29. Juli 1876 die Pensionen der Staatsdiener betreffende

Aenderungen. Das Ausführungsgesetz zur Reichsstrafprozessordnung v. 18. August 1879 bedurfte ebenfalls der Erfüllung der Formalien des tit. X § 7 — diese ist im Gesetze zwar nicht erwähnt, aber tatsächlich erfolgt — da hier in Art. 103 ff. die Verhältnisse gewisser Staatsbeamten zum Strafprozesse (Anzeige von Verbrechen und Vergehen durch diese Beamten) geregelt werden und zwar in einer zum Teil von den Vorschriften der §§ 9 ff. des Staatsdieneredikts abweichenden Weise.

Zum Schlusse sei noch in diesem Zusammenhang das Richterdisciplinargesetz vom 26. März 1881 angeführt, das die besonderen Rechtsverhältnisse der richterlichen Beamten zum Gegenstand hat. Man hielt es nicht für nötig, dieses Gesetz — ebensowenig wie die oben genannten — zum Verfassungsgesetze zu erklären, da es doch nicht die Bedeutung in Anspruch nehmen kann wie die für alle Staatsdiener geltenden allgemeinen Vorschriften des Staatsdieneredikts.

Alle bisher erörterten Gesetze betrafen staatsrechtliche Verhältnisse, handelten von Instituten und Organen des Staates, von dem König, den Kammern und den Staatsdienern. Im folgenden wird nun über diejenigen Verfassungsgesetze und verfassungsändernden Gesetze gesprochen, durch die hauptsächlich Rechte der **Untertanen** berührt werden. Insbesondere wird hier die Freiheitsgesetzgebung des Jahres 1848 in Betracht kommen.

Eine Reihe der einschlägigen Gesetze beseitigte die ungerechtfertigten Vorrechte des Adels, der Standes- und Gutsherren, die grossenteils in der Verfassung festgelegt waren.

Damit war schon im Jahre 1831 der Anfang gemacht worden durch das Gesetz vom 28. Dezember d. J. über die Rechtsverhältnisse der auf die Gerichtsbarkeit freiwillig verzichtenden Standes- und Gutsherren, das nach ausdrücklicher Erklärung im Art. 16 zum Teil Verfassungsgesetz, zum Teil einfaches Gesetz sein sollte.

1834 folgte ein etwas weitergehendes Gesetz, die Vindikation der Gerichtsbarkeiten betreffend, das aber auch wieder seine Bedeutung verlor durch das radikale Gesetz vom 4. Juni 1848, das in einem einzigen Artikel (Art. 1), der allerdings bezüglich der Entschädigungen auf das Gesetz vom 28. Dezember 1831 verweist, die ganze Materie regelt.[1])

Die übrigen 40 Artikel des Gesetzes handeln von der »Aufhebung, Fixierung und Ablösung von Grundlasten«, die schon lange von den kleinen Grundbesitzern als sehr drückend empfunden wurden. Die gutsherrliche Gerichtsbarkeit und die Grundlasten beruhten auf einer jahrhundertelangen Entwicklung und waren zum grossen Teil durch die Verfassung sanktioniert. Nach tit. IV § 7 d. V. U. sollten zwar alle ungemessenen Frohnen in gemessene umgeändert werden und auch diese ablösbar sein; doch blieb diese Bestimmung ohne die erwünschten praktischen Folgen. Es wurde deshalb schon im Jahre 1822 und später im Jahre 1827 dem Landtage der Entwurf eines Kulturgesetzes von der Staatsregierung vorgelegt, jedesmal aber ohne Erfolg. Im Landtagsabschied d. J. 1837 wurde dann erklärt, dass ein Kulturgesetz nur in Verbindung mit einem allgemeinen Gesetz über Eigentum, Dienstbarkeiten u. s. w. erlassen werden könne, wenn es nicht mit der Zerstörung der wohlerworbenen Rechte einzelner wie ein Ausnahmegesetz wirken sollte.

Es bedurfte eines Anstosses wie der Freiheitsbewegung

---

[1]) Dieser Artikel lautet: „Die standes- und gutsherrliche Gerichtsbarkeit u. Polizeigewalt geht mit dem 1. Okt. 1848 an den Staat über. Diejenigen Gutsbesitzer, welche deren Abtretung an den Staat bis zum 18. April l. J. incl. erklärt haben, werden nach dem Gesetze v. 28. VII. 1831 entschädigt; diejenigen Besitzer, welche diesen Verzicht bis dahin nicht geleistet haben, erhalten ihre Entschädigung dadurch, dass die standes- und gutsherrlichen Gerichts- u. Polizeibeamten und Diener unter den Anstellungsbedingungen u. Pensionsnormen, die am 12. April 1848 bestanden, sowie die Pensionen aus pragmatischen Anstellungen solcher Bediensteten nach den am selben Tage bestehenden Normen vom Staate übernommen werden.

des Jahres 1848, um diese unzeitgemässen ererbten Rechte zu beseitigen. Das Ablösungsgesetz, das nach ausdrücklicher Bestimmung, soweit es die Verfassung ändert, Verfassungsgesetz sein soll,[1]) brachte die erwünschten Aenderungen, indem es die rein persönlichen Abgaben, die Naturalfrohnden und einige anderen Lasten ohne Entschädigung aufhob, für die übrigen das Princip der Ablösung aufstellte, und zwar sollte die Ablösung nur ein Recht des Belasteten, nicht des Abgabeberechtigten sein. Die Zehnten wurden nach freier Vereinbarung — subsidiär durch die Distriktsverwaltungsbehörde in Verbindung mit dem Rentamt — fixiert und sollten dadurch zum ablösbaren Bodenzinse werden.

Verschiedene weitere Gesetze, denen aber die Eigenschaft eines Verfassungsgesetzes fehlt, vervollständigen den Rahmen des Gesetzeskomplexes, den man gewöhnlich die Ablösungsgesetzgebung nennt. So regelte ein verfassungsänderndes Gesetz vom 4. Juni 1848 die Aufhebung des Jagdrechts auf fremdem Grund und Boden (aufgehoben durch das einfache Gesetz vom 30. März 1850), ein weiteres Gesetz vom 25. Mai 1852 die Aufhebung und Ablösung des Weiderechts auf fremdem Grund und Boden.

Am 28. April 1872 erging ein verfassungsänderndes Gesetz, die Grundentlastung betreffend, und zuletzt am 2. Februar 1898 ein gleiches, die Fortsetzung der Grundentlastung betreffend, welche die zum Teil noch schonenden Bestimmungen des Gesetzes vom 4. Juni 1848 aufhoben und durch schärfere ersetzten. Insbesondere wurden neue Zwangsablösungen von Bodenzinsen festgesetzt und durch das Gesetz des Jahres 1898 im Wege der Dotation durch den Staat ein Bodenzinsamortisationsfond errichtet (Art. 11 d. Ges.), mit Hilfe dessen die allmähliche Tilgung aller Bodenzinse der Staatskasse erreicht werden wird. Um die vollständige Ablösung möglichst rasch durchzuführen,

[1]) Man ging also damals von der (auch hier vertretenen) Anschauung aus, dass diese verfassungsändernden Stellen nicht von selbst (als solche) Verfassungsgesetz würden.

führt der Staat jenem Fond namhafte Summen zu (cf. Ges. v. 2. II. 1898 Art. 7 ff.), so zuletzt durch das Gesetz vom 12. Dezember 1899, das den Amortisationsfond um 9 Millionen Mark erhöhte.

In engem Zusammenhang mit dem Grundlastenablösungsgesetz vom 4. Juni 1848 steht das Gesetz, die Ablösung des Lehenverbands betreffend, vom gleichen Datum. Es ging wie jenes von der Anschauung aus, dass erblicher Besitz eines Grundstücks, bei dem das Bewusstsein des Grundes der jährlichen Abgabe an den Obereigentümer mit der Zeit verloren gegangen war, in Eigentum verwandelt werden solle. So gingen alle Lehen mit wenigen Ausnahmen (Art. 2 des Gesetzes) in das Volleigentum der Lehenbesitzer über, das Obereigentum und die Lehengebühren wurden abgelöst. Dieses Gesetz ist verfassungsändernd, indem es eine Ausnahme enthält von den Bestimmungen des tit. IV § 8 Abs. 4 d. V. U., es kam auch unter Erfüllung der Formalien des tit. X § 7 zustande, was in der Eingangsformel des Gesetzes erwähnt wird.

Die Eigenschaft eines Verfassungsgesetzes muss ihm dagegen abgesprochen werden, da ein dahin gehender Wille des Gesetzgebers im Gesetze selbst nicht erkenntlich gemacht ist. Die Kammer der Abgeordneten hat zwar auf dem Landtage 1849/50, als ein das Lehenablösungsgesetz ergänzender Gesetzentwurf der Kammer vorgelegt wurde und nur einfache Majorität fand, denselben für abgelehnt erklärt, da sie von der Anschauung ausging, das Gesetz vom 4. Juni 1848 sei Verfassungsgesetz. Aber durch diese nachträgliche Erklärung in der Kammer kann an dem Charakter des Gesetzes nichts mehr geändert werden. Auf diesen Standpunkt stellte sich auch die Kgl. Staatsregierung.[1]) Die einzige Möglichkeit,

[1]) Vgl. K. d. R. R. 1849/50 Prot.-B. VII S. 164. — Ministerpräsident v. d. Pfordten protestierte damals in der Sitzung der Abgeordnetenkammer v. 4. Juni 1850 dagegen, dass das Lehengesetz Verfassungsgesetz sei, und legte die Anschauung der Regierung in dieser Frage klar.

das Gesetz nachträglich zum Verfassungsgesetz zu stempeln, wäre die gewesen, durch ein eigenes Gesetz unter Beobachtung des tit. X § 7 d. V. U. ausdrücklich zu erklären: »Das Gesetz vom 4. Juni 1848, die Ablösung des Lehensverbandes betreffend, soll Staatsgrundgesetz sein«. Da dies nicht geschehen, hat dieses Gesetz nach wie vor nur die Bestandsgarantie eines einfachen Gesetzes.

Ebensowenig wie die andern Vorrechte konnte das sogen. Recht der Siegelmässigkeit, das sich aus alter Zeit bis ins 19. Jahrhundert gerettet hatte, den Freiheits- und Gleichheitsbestrebungen der 48er Jahre widerstehn.

Dieses Vorrecht gewisser Klassen, insbesondere des Adels und der höheren Beamten, bestand hauptsächlich darin, dass der Inhaber desselben Privaturkunden mit der Kraft öffentlicher Urkunden errichten konnte, auch im Privat- und Prozessrechte in gewissen Beziehungen bevorzugt war.[1]) Dasselbe wurde in tit. IV § 4 Abs. 4 und § 5 d. V. U. neu begründet und in einer besonderen (der 8.) Verfassungsbeilage geregelt, obwohl es schon durch eine Verordnung vom 20. April 1808 aufgehoben war unter der (nicht eingetretenen) Resolutivbedingung, dass ein neues allgemeines Civil- und Prozessgesetzbuch eingeführt werde.

Nach dem sogen. Grundlagengesetz vom 4. Juni 1848 (nur verfassungsänderndes Gesetz[2])) sollte mit dem ergehenden Notariats- und Prozessgesetze auch die Siegelmässigkeit als Vorrecht aufhören (Art. 7 des Gesetzes). Bis zum Erlass dieser Gesetze verging aber eine so lange Zeit, dass man es für nötig hielt, durch ein Verfassungsgesetz vom 28. Mai 1852 (mit 2 Artikeln) die Verfassungsbestimmungen über die Siegelmässigkeit bis zur endgiltigen Aufhebung provisorisch zu modifizieren (Verträge der Siegelmässigen werden besteuert, Taxe muss binnen 4 Wochen von der Ausstellung der Urkunde

[1]) Ueber den genauen Inhalt des Rechtes vgl. Pözl: Lehrbuch § 6.

[2]) Obwohl nach der Aussage des Abg. Fürsten Wallerstein im Landtag 1855/56 die ganze Welt das Grundlagengesetz bei dessen Beratung als ein Grundgesetz ansah.

an entrichtet werden). Die Eigenschaft eines Verfassungsgesetzes kommt diesem Gesetze deshalb zu, weil es den § 2 der VIII. Verfassungsbeilage dahin erläutert, dass die Urkunde einer siegelmässigen Person nur dann einer obrigkeitlich protokollierten Urkunde gleichsteht, wenn in dieser Urkunde ausdrücklich auf das Recht der Siegelmässigkeit hingewiesen ist und einige andere Voraussetzungen erfüllt sind. Es lässt sich demnach aus dem Inhalte der Bestimmung auf den Willen des Gesetzgebers, dem Gesetze grundgesetzliche Kraft zu verleihen, schliessen.[1])

Erst das Gesetz vom 10. November 1861, das Notariat betreffend, (verfassungsändernd: tit. X § 7 ist beobachtet, wenn dies im Eingange auch nicht erwähnt ist) machte im Art. 150 den Vorrechten der Siegelmässigen in der freiwilligen Gerichtsbarkeit ein Ende.

Das verfassungsändernde Gesetz vom 29. April 1869, die Einführung einer Prozessordnung in bürgerlichen Rechtsstreitigkeiten für das Königreich Bayern betreffend, (Art. 3 Z. 16) tat das gleiche für die streitige Rechtspflege[2]), und Art. 135 des Ausführungsgesetzes zum bürgerlichen Gesetzbuche beseitigte die letzten Reste des Vorrechtes der Siegelmässigkeit durch die Ausdehnung der Aufhebung auf das Gebiet des bürgerlichen Rechts.

Die Formalien der Verfassungsänderung (tit. X § 7) wären eigentlich für die Aufhebung der Siegelmässigkeit in der freiwilligen und streitigen Gerichtsbarkeit nicht mehr nötig gewesen. Denn der Art. 7 des verfassungsändernden Grundlagengesetzes vom 4. Juni 1848 sagt ja schon dasselbe; also ist zur Constatierung dessen nicht nochmals Verfassungsänderung erforderlich.

Ein Gesetz, das wohl mehr als alle bisher erwähnten

---

[1]) Vgl. Seydel B. II S. 359 Anm. 2. — Binding behandelt dieses Gesetz in seiner Ausgabe der bayr. V. U. (S. 20) nicht als Verfassungsgesetz. S. oben Note 13.

[2]) Vgl. auch Einführungsgesetz zur Reichscivilprozessordn. v. 30. I. 1877 § 14.

als Frucht der Freiheitsbewegung gelten kann, ist das Verfassungsgesetz vom 4. Juni 1848, das sich »Edikt über die Freiheit der Presse und des Buchhandels« nennt und an die Stelle der ebenso betitelten III. Verfassungsbeilage trat. Die Freiheit der Presse, das allgemeine Menschenrecht, die Wahrheit zu erfahren und seine Meinung zu äussern, stand schon lange auf dem Programm der liberalen Partei und gelangte im Gesetze v. Jahre 1848 zur Verwirklichung.

Es hiess zwar schon im § 11 des tit. IV der V. U.: »Die Freiheit der Presse und des Buchhandels ist gesichert«; aber »nach den Bestimmungen des hiebei erlassenen besonderen Edikts« ist beigefügt. Und diese Pressfreiheit der III. Verfassungsbeilage können wir heute als solche nicht mehr bezeichnen, besonders da alle politischen Zeitungen und periodischen Schriften »der dafür angeordneten Censur« unterlagen, die aber im Anfange des Jahrhunderts bei der polizeistaatlichen Auffassung der Pressfreiheit ziemlich strenge war. Durch das Gesetz v. J. 1848 wurde die Pressfreiheit auch auf diese, wie auf alle andern Presserzeugnisse ausgedehnt (§ 2 d. Ges.). Für Pressverbrechen und -Vergehen sollten die Schwurgerichte zuständig sein, was durch Einführungsgesetz zum Gerichtsverfassungsgesetze (vom 27. I. 1877) § 6 und Art. 35 des bayrischen Ausführungsgesetzes zu jenem Reichsgesetze (v. 23. II. 1879) bis heute für Bayern aufrecht erhalten ist. Ein Ergänzungsgesetz (zum Pressgesetz) vom 17. März 1850 zum Schutze gegen Missbrauch der Presse hat nur die Kraft eines einfachen Gesetzes.

Mit Ausnahme zweier Paragraphen (§§ 4 und 8) ist das Pressgesetz vom Jahre 1848 durch das Reichspressgesetz vom 7. Mai 1874 aufgehoben, das aber als Reichsgesetz nicht in den Rahmen unserer Betrachtung fällt.[1])

[1]) Ueber die teilweise Fortgeltung des § 9 des Pressgesetzes bestehen Meinungsverschiedenheiten. Doch ist anzunehmen, dass auch dieser wegen der erschöpfenden und einheitlichen Regelung der Materie „unter Ausschluss der Landesgesetzgebungen“ durch d. Reichspressges. aufgehoben ist. Vgl. Seydel B. V S. 114.

In der Mitte des Jahrhunderts entstand auch eine Reihe von Gesetzen verwaltungsrechtlicher Natur. Hieher gehören besonders die Gesetze, die man unter dem Namen »Wassergesetzgebung« zusammenfasst, und zwar das Gesetz über die Benützung des Wassers, das Gesetz über die Bewässerungs- und Entwässerungsunternehmungen zum Zwecke der Bodenkultur und das Gesetz über den Uferschutz und den Schutz gegen Ueberschwemmungen. Diese Gesetze datieren vom 28. Mai 1852, sind alle in einzelnen Paragraphen verfassungsändernd und auch bezüglich dieser Paragraphen in der verfassungsmässigen Form zustande gekommen. Die Verfassungsänderung bezieht sich überall auf tit. IV § 8 Abs. 4 d. V. U., durch welche Bestimmung der Zwang zur Abtretung von Privateigentum an bestimmte Voraussetzungen gebunden wird. (Entscheidung des Staatsrats.) Diese erschwerenden Bedingungen werden durch die Wassergesetze beseitigt und der Zwang zur Abtretung von Privateigentum im Interesse einer sachgemässen Regelung der Wasserverhältnisse in besonderer Weise geordnet.

Zum Art. 89 des Gesetzes über die Benützung des Wassers erging in den Formen des tit. X § 7 (weil Zusatz zu tit. IV § 8 d. V. U.) am 15. April 1875 ein Ergänzungsgesetz über unterirdische Zu- und Ableitung von Wasser über fremde Grundstücke.

Die Wassergesetze verweisen sehr oft, wenn sie von Zwangsabtretung sprechen, auf ein allgemeines Gesetz, das sog. Enteignungsgesetz vom 17. November 1837, das ebenfalls wie jene den tit. IV § 8 Abs. 4 d. V. U. abändert und im Schlussartikel zum Staatsgrundgesetz erklärt ist. Dieses Gesetz regelt allgemein die Zwangsabtretung von Privateigentum für »öffentliche, notwendige und gemeinnützige Zwecke«, die Entschädigung der zur Abtretung Verpflichteten und das Verfahren bei der Enteignung. Die zahlreichen Aenderungen dieses Verfassungsgesetzes (besonders durch

verschiedene Ausführungsgesetze zu Reichsgesetzen) hier anzuführen, würde zu weit gehen.[1])

Dagegen mögen noch zwei Verfassungsgesetze genannt werden, die sich auf **kirchliche Verhältnisse** beziehen.

Da ist zuerst das Gesetz vom 1. Juli 1834, die bürgerlichen und politischen Rechte der griechischen Glaubensgenossen betreffend. Dieses gewährte den griechischen Katholiken gleiche bürgerliche und politische Rechte mit den Bekennern der in Bayern bestehenden drei christlichen Kirchengesellschaften. Das Gesetz ist als Zusatz zu tit. IV § 9 d. V. U. zu denken, nicht dagegen ergänzt es den § 24 der II. Verfassungsbeilage; denn dort ist nur von öffentlichen Kirchengesellschaften die Rede, und der Charakter einer öffentlichen Kirchengesellschaft wurde der griechisch-katholischen Kirche durch das Gesetz v. 1. Juli 1834 nicht verliehen. Das Gesetz spricht nur von der Gleichheit der bürgerlichen und politischen Rechte für die »Bekenner« der unierten und nicht unierten griechischen Kirche, nicht dagegen für die Kirche selbst.[2])

Dieses Gesetz v. J. 1834 ist gegenstandslos geworden durch das in Bayern eingeführte Gesetz des norddeutschen Bundes vom 3. Juli 1869, die Gleichberechtigung der Konfessionen in bürgerlicher und staatsbürgerlicher Beziehung betreffend.

Das zweite hieher gehörige Gesetz ist das organisatorische Verfassungsgesetz vom 4. Juni 1848 über die protestantischen Generalsynoden und den Konsistorialbezirk Speyer, welches die Vereinigung der beiden Generalsynoden von Ansbach und Bayreuth und die Trennung

---

[1]) Als wichtigste Abänderung kann vielleicht das Gesetz v. 8. August 1878, die Errichtung eines Verwaltungsgerichtshofes und das Verfahren in Verwaltungsrechtssachen betr., angesehen werden.

[2]) Die Frage ist bestritten: Seydel B. VI 121, Pözl: Lehrb. § 86 Note 8 gegen v. Moy: Lehrb. B. I S. 91 und andere.

des Konsistorialbezirks Speyer vom rechtsrheinischen Bayern ermöglichte. Die §§ 4 und 7 des Protestantenedikts erfuhren durch diese Bestimmungen Abänderungen. —

Verfassungsänderung während der Regentschaft. — Revision der bayrischen Verfassung.

Da die Verfassungsgesetzgebung Bayerns allmählich einen ziemlich grossen Umfang annahm, wurde bei Erlass von Gesetzen die Notwendigkeit der Verfassungsänderung immer häufiger. Denn mit der Zunahme der Verfassungsgesetze wuchs auch die Möglichkeit, dieselben zu alterieren. Fast alle wichtigeren Gesetze seit Mitte des Jahrhunderts haben Verfassungsänderungen veranlasst, so verschiedene Finanzgesetze, die Ausführungsvorschriften zu Reichsgesetzen, das Berggesetz und die Gemeindeordnung vom Jahre 1869, das Wehrverfassungsgesetz vom Jahre 1868 und viele andere.

In den letzten Jahren des 19. Jahrhunderts wurden die verfassungsändernden Gesetze etwas seltener. Es ist dies hauptsächlich darauf zurückzuführen, dass die Zulässigkeit der Verfassungsänderung während der Regentschaft vielfach in Abrede gestellt oder doch nur unter Bedingungen anerkannt wird.[1])

[1]) Vgl. E. v. Moy, Lehrb. B. I § 57 — Seydel: B. I S. 478 ff. Seydel hielt früher Verfassungsänderung während der Regentschaft für unbedingt unzulässig (B. I 478 ff.). Später änderte er seine Ansicht, indem er sich in seinem Staatsrecht des Kgr. Bayern (in Marquardsen's Handbuch) auf den Standpunkt stellte, dass Verfassungsänderung während der Regentschaft durch die Verfassungsurk. zwar verboten, aber trotzdem zulässig sei, da der Gesetzgeber der Gegenwart den der Zukunft nicht binden könne.

Die Verfassungsurkunde sagt aber ausdrücklich in tit. II § 17: »Der Regent übt während seiner Reichsverwesung alle Regierungsrechte aus, welche durch die Verfassung nicht besonders ausgenommen sind.« Anträge auf Verfassungsänderung gehen nach tit. X § 7 Abs. 2 allein vom Könige aus (»König« im Gegensatz zu den Ständen, nicht zum Regenten). Da nun dieses Recht des Königs nicht ausdrücklich für die Ausübung durch den Regenten ausgeschlossen ist (tit. II § 18 d. V. U.), so folgt daraus, dass der Regent zu Anträgen auf Verfassungsänderung vollauf berechtigt ist, dass also Verfassungsänderung während der Regentschaft zulässig ist.

Wenn man behauptet, die Verfassung schränke den Regenten ein, also könne sie ihm nicht das Recht zusprechen, die Verfassung selbst zu ändern, so ist dem zu entgegnen, dass der Regent ja nicht allein die Verfassung ändern kann, sondern dass es dazu noch anderer Faktoren bedarf. Die Beschränkungen des Regenten (tit. II § 18 d. V. U.) beziehen sich auch nur auf solche Rechte, die der König allein ohne Zustimmung des Landtags auszuüben befugt ist. — Ebenso hinfällig ist der fernere Einwand, dass nach Ansicht der Redaktoren[1]) der Verfassungsurkunde das Verbot der Verfassungsänderung während der Regentschaft selbstverständlich sei. Denn diese Ansicht und der entsprechende Wille der Redaktoren kommen in der Verfassung selbst nirgends zum Ausdruck; abgesehen davon, könnte auch nur der Wille des Königs, des Verfassunggebers in Betracht kommen, und dass dieser mit dem Willen der Staatsräte identisch ist, kann nicht nachgewiesen werden.

Die praktische Durchführung der gegnerischen Ansicht

[1]) Vgl. Protok. d. Staatsratssitzung v. 23. V. 1818; als in dieser Sitzung der damalige Kronprinz Ludwig ein ausdrückliches Verbot der Verf.-Aenderung während der Regentschaft aufgestellt wissen wollte, wurde ihm von verschiedenen Staatsräten entgegnet, ein solches Verbot sei in der Verf. schon stillschweigend enthalten und auch ganz selbstverständlich.

würde auch bei dem gegenwärtigen Stande der Verfassungsgesetzgebung unter Umständen zu unerquicklichen Zuständen führen. Denn öfters ist eine Verfassungsänderung wegen veränderter Verhältnisse unumgänglich. Man sollte dann warten, bis die Regentschaft ihr Ende erreicht? Diese notwendige Konsequenz veranlasst auch viele, ihre Ansicht zu modifizieren, indem sie die Möglichkeit einer Verfassungsänderung während der Regentschaft für den Fall des Notstandes, oder wenn es die salus publica erheischt, zugestehen. Diese Begriffe sind sehr dehnbar; man kann wohl von jedem neuen Gesetz behaupten, dass es zur salus publica erforderlich sei. Es wäre damit die Zulässigkeit der Verfassungsänderung während der Regentschaft eigentlich zugegeben.

In der Praxis ist die hier vertretene Ansicht massgebend. So fanden seit dem Beginne der Regentschaft (13. Juni 1886) schon mehrere Verfassungsänderungen statt, vergl. das Gesetz vom 26. Oktober 1887, die Erläuterung und den Vollzug des tit. II § 18 d. V. U. betreffend;[1]) ferner verstösst der § 13 des jeweiligen Finanzgesetzes gegen den Staatsdieneredikt und bedarf deshalb der strengeren Formen des tit. X § 7 d. V. U. Ebenso enthält das bayrische Ausführungsgesetz zum bürgerlichen Gesetzbuch vom 9. Juni 1899 mehrere Bestimmungen, durch die früher ergangene Staatsgrundgesetze abgeändert werden.

Oefters wurden aber auch schon Anträge auf Ver-

---

[1]) Von verschiedenen Seiten wurde in Abrede gestellt, dass hier Verfassungsänderung vorliege (Abg. Kessler im Ltg. 1891/92 — Abg. Orterer im Ltg. 1895/96: Aenderung d. Ltg.-Wahlges.) Auch die Abg.-Kammer d. J. 1887 ging (wie der vereinigte Ausschuss) von der Voraussetzung aus, dass es sich nur um eine Erläuterung, keine Abänderung der Verf. handle. Man scheute sich damals, die principielle Frage, ob Verfassungsänderung während d. Regentschaft zulässig sei, zum Austrag zu bringen. Bezgl. d. K. d. R. R. vgl. die Sitzung v. 24. X. 1887 (Rede des Referenten v. Neumayr). Dass Verf.-Aenderung vorliegt, ist klar begründet bei Gottfried Stölzle „Verfassungsänderung während der Regentschaft nach bayrischem Staatsrecht“ im Archiv für öffentl. Recht B. X S. 8 ff.

fassungsänderung von seiten der Regierung kurzerhand als unzulässig zurückgewiesen. So erklärte der Kultusminister Frh. v. Lutz im Jahre 1889 in der Kammer der Abgeordneten den Weg der Verfassungsänderung während der Regentschaft ohne weitere Begründung für nicht betretbar. Auch Staatsminister Frh. v. Riedel betonte, als gelegentlich der Besprechung des Fuchsmühler Aufstands (v. J. 1894) im Landtag 1895/96 eine Aenderung der Lehensgesetzgebung verlangt wurde, dass es nicht zulässig sei, das verfassungsmässige Recht des Königs auf Verleihung von Lehen während der Regentschaft abzuändern.

Staatsminister Frh. v. Feilitzsch erklärte, als die Regierung um Vorlage eines neuen Landtagswahlgesetzes gebeten wurde (Antrag Grillenberger), im J. 1893 in einer Sitzung der II. Kammer, dass ein unter der Regentschaft mit verfassungsmässiger Zustimmung der gesetzgebenden Faktoren geschaffenes verfassungsänderndes Gesetz volle Giltigkeit habe. Doch erkennt er die Möglichkeit der Verfassungsänderung während der Regentschaft nur für den Fall eines vorhandenen Notstandes an. Auch später kam er auf diese Ansicht zurück (Landtg. 1895/96).[1])

Wie in diesem Punkte die grösste Meinungsverschiedenheit herrscht, so haben wir auch bei Erörterung anderer Verfassungsbestimmungen gesehen, dass durchaus keine Einigkeit bezüglich deren Auslegung zu erzielen ist. Dass deshalb für viele Verfassungsbestimmungen eine gesetzliche Interpretation am Platze wäre, liegt auf der Hand.

Insbesondere trifft dies zu für die Entscheidung der schon erwähnten Haupt-Streitfrage, was man unter »Verfassungsgesetz« verstehe oder, mit anderen Worten, unter welchen Voraussetzungen ein Gesetz zu seiner Alterierung

[1]) Die Zulässigkeit der Verfassungsänderung während der Regentsch. verteidigten besonders: Zöpfl: Die Regierungsvormundsch. im Verhältnis z. Landesverf. 1830. Kohler: Verf.-Aenderung während d. Regentsch.; (Annalen 1888). Stölzle: Verf.-Aend. während d. Regentsch. n. bayr. St.-R. (Arch. f. öff. R. 1895). Abg. Wagner in d. Sitzung d. II. K. v. 1. Okt. 1887.

der Formalien des tit. X § 7 d. V. U. bedürfe. — Diese Frage kam zuletzt bei der Beratung des Ausführungsgesetzes zum bürgerlichen Gesetzbuch im Jahre 1898 zur Sprache. Das Staatsministerium stellte sich auf den Standpunkt, dass unter Verfassungsgesetz nur dasjenige Gesetz zu verstehen sei, das ausdrücklich zu einem solchen erklärt ist, vertritt also im wesentlichen die hier verfochtene Anschauung; eine grosse Anzahl von Abgeordneten dagegen brachte die Ansicht zur Geltung, jedes verfassungsändernde Gesetz sei als solches Verfassungsgesetz.

Man konnte sich damals in dem Beratungsausschuss der Abgeordnetenkammer, wo die Frage eingehend behandelt wurde, nicht einigen, und das Ausführungsgesetz zum bürgerlichen Gesetzbuch kam aus dem Ausschuss nur unter der Bedingung an die Kammer, dass die Stellungnahme in dieser Frage, wie sie sich im Gesetze ausprägte, keine principielle Lösung derselben bedeuten solle. Der Kgl. Staatsminister erklärte, dass die Regierung bereit sei, mit einem späteren Landtag die Sache endgiltig zu regeln, d. h. den Begriff »Verfassungsgesetz« gesetzlich festzulegen. Wünschenswert wäre dies fürwahr, nachdem sowohl Regierung als Landtag fast ein ganzes Jahrhundert in der Behandlung dieser wichtigen Frage hin- und herschwankten. Am einfachsten wäre es wohl, eine Verfassungsbestimmung aufzustellen, wonach jedes Verfassungsgesetz ausdrücklich zu einem solchen erklärt werden müsste.

Wäre dies erreicht, dann könnte man auch daran denken, eine Revision der Gesamtverfassung vorzunehmen. Die Verfassungsurkunde vom 26. Mai 1818 bildete nur den Grundstock des konstitutionellen Bayerns. Der Ausbau, die Fortentwicklung dieser Grundverfassung war späteren Jahren vorbehalten und wurde besonders durch die Gesetzgebung des Jahres 1848 erreicht. Nun bilden aber diese vielen späteren Verfassungsgesetze weder unter sich, noch mit der Verfassungsurkunde ein harmonisches Ganze, wie es notwendig

wäre; jeder Zusammenhang geht verloren, »Unklarheiten, Lücken, ja zum Teil Widersprüche« sind entstanden,[1]) sodass man schon im Jahre 1849 daran dachte, eine Revision der Verfassung vorzunehmen. Die Regierung setzte zu diesem Zwecke eine besondere Kommission ein, die auch einen Verfassungsentwurf ausarbeitete, aber ohne dass daraus die revidierte Verfassungsurkunde hervorgegangen wäre.

Es ist ja sicherlich nicht zu bestreiten, dass eine solche Revision und Kodifikation der bayrischen Verfassungsgesetze mit grossen Schwierigkeiten verbunden ist, heute vielleicht mit noch grösseren als im Jahre 1849; aber ebensowenig ist bestreitbar, dass eine solche Revision unbedingt nötig ist, um die vielen Unklarheiten zu beseitigen. Privatarbeiten können diesen Zweck niemals erfüllen.

Es würde sich bei einer gründlichen Revision darum handeln, die einen Verfassungsbestimmungen wegen zu geringer Bedeutung ihrer grundgesetzlichen Kraft zu entkleiden, die andern wegen ihres Widerspruchs mit wieder andern zu erläutern, zu ändern oder überhaupt aufzuheben und nicht zuletzt auch die Sprache der Verfassungsurkunde, die uns heute zum Teil ganz unverständlich ist, etwas zu modernisieren.

Es wäre fürwahr das würdigste Centenarium unserer Verfassungsurkunde, wenn sie als neue Verfassung, ergänzt und verbessert, am 26. Mai 1918 vom Gesetzgeber dem bayrischen Volke geschenkt würde.

---

[1]) Vgl. Pözl, Lehrb. § 19. — Auch Brater bezeichnet in seiner Ausgabe der V. U. v. J. 1868 eine Gesamtrevision als dringende Notwendigkeit. Aehnlich: Störk: Handbuch der deutschen Verfassungen. Ueberhaupt ist man darüber einig, dass d. bayr. V. U. mit ihren Ergänzungen „ein keineswegs vollkommenes Werk“ ist. Vgl. auch 246. Beil. z. Münch. Allg. Zeitung v. 25. X. 1902 „Regier. u. Volksvertr.“ II.